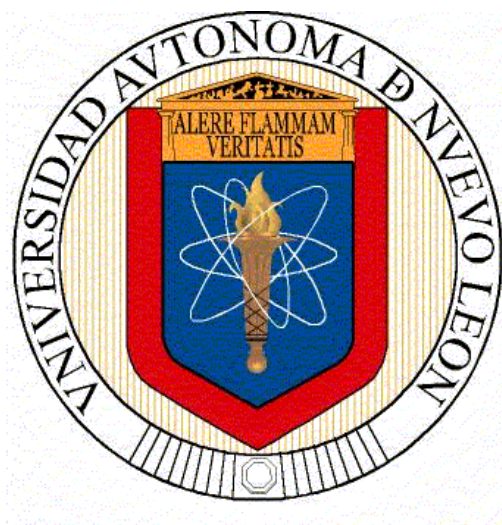


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



TESIS

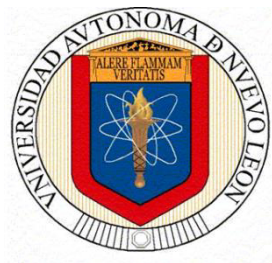
**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS
Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS
CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

PRESENTA

JUAN CARLOS TOLENTINO FLORES

**PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

MARZO 2015



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



TESIS

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA
DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS
PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO
DE NUEVO LEÓN**

**QUE PRESENTA
LIC. JUAN CARLOS TOLENTINO FLORES**

PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADP DE DOCTOR EN DERECHO

**BAJO LA SUPERVISIÓN DE
DR. ALFREDO HERNÁNDEZ LUNA
DIRECTOR DE LA TESIS**

MARZO DE 2015

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

AGRDECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

ÍNDICE

	Página
Agradecimientos y Reconocimientos.....	2
ÍNDICE	4
ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN	7
 PRIMERA PARTE.	
Capítulo I.- Los Fundamentos de los Derechos de las Personas con Discapacidad	12
Capítulo II.- Cuestiones Técnicas y Jurídicas en torno a los Derechos de las Personas con Discapacidad	50
 SEGUNDA PARTE.	
Capítulo III.- Una visión sucinta sobre las situación de los Derechos de las Personas con Discapacidad.....	106
Capítulo IV.- Hacia un marco normativo garantista de los derechos y Políticas Públicas Integrales para las Personas con Discapacidad en el Estado de Nuevo León	124
 CONCLUSIONES	153
 ANEXOS	174
Anexo I.....	175
Anexo II.....	177
Anexo III.....	179
Anexo IV.....	180
Anexo V.....	181
 BIBLIOGRAFÍA	182

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

A B R E V I A T U R A S

BOE	Boletín Oficial del Estado (España)
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CIF	Clasificación Internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud
CONADIS	Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación
CPENL	Constitución Política del Estado de Nuevo León
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
EDEFD	Estatutos del Defensor del Discapacitado
FACDyC	Facultad de Derecho y Criminología
FCE	Fondo de Cultura Económica
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática.
LCDS	Ley del Consejo de Desarrollo Social
LDSNL	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León
LPDNL	Ley de Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León
LFEPED	Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación
LGPD	Ley General de las Personas con Discapacidad
OMS	Organización Mundial de la Salud
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SJF	Semanario Judicial de la Federación
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Esta tesis tiene como objetivo primordial plantear un estado de la cuestión sobre la situación actual de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Estado Mexicano. Históricamente esta clase de derechos, como muchos otros en el país, habían permanecido en el abandono hasta hace poco más de una década. Esto no sucedió en el plano internacional, ya que en ese contexto existió un notable desarrollo en los distintos instrumentos internacionales sobre la materia.

Actualmente los discapacitados se encuentran en franca vulnerabilidad ante el constante debilitamiento del aparato de Estado que disminuye los recursos económicos para este sector poblacional. Aunado a esto, existe una pobre cultura de respeto y protección a los derechos de las personas con discapacidad de parte de la ciudadanía, e incluso de los mismos Poderes Públicos, que tienen la obligación de hacer cumplir la Constitución y los Tratados Internacionales que ha firmado y ratificado el Estado Mexicano.

Desde esta perspectiva, consideramos que los derechos de los discapacitados forman parte de una de las conquistas de los derechos de los más débiles. Esta investigación pretende estar enmarcada en la Filosofía Garantista de protección y defensa de los Derechos Fundamentales. En este sentido, se busca realizar un análisis sobre la problemática existente en torno a la ausencia de instrumentos reales y eficaces para la verdadera protección y garantía de estos derechos.

Otra de las grandes problemáticas a las que me enfrenté durante el desarrollo de la presente investigación fue la escasa teoría en México sobre los derechos de las personas con discapacidad. Esto se debe a la reciente incorporación del término

de discapacidad o capacidades diferentes en las legislaciones federales y estatales. En 1992, por ejemplo, se le otorgó autonomía constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), con la finalidad de que ésta pudiera desempeñar su labor de gestor e impulsor en la defensa y promoción de los derechos humanos en el Estado Mexicano, y fue hasta el 2003 la creación del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED), teniendo un impacto positivo en la sociedad mexicana.

El objeto del presente trabajo es encontrar soluciones para el mejoramiento de políticas públicas y el desarrollo de leyes más eficientes en materia de personas con discapacidad. Para lograr lo anterior, me apoyaré en variada bibliografía sobre derechos humanos que tratará de explicar la situación sobre la materia en estudio. De antemano, reconocemos que esto representa un reto bastante complicado, ya que se ha considerado tradicionalmente que esta clase de derechos carecen de verdadera efectividad, por lo que estamos ante una de las cuestiones más difíciles para cualquier investigador, pues nuestro campo de estudio aún tiene bastantes reticencias, producto de un rígido positivismo y formalismo que han debilitado la credibilidad de gran parte del sector que aplica las políticas públicas en materia de derechos de personas con discapacidad en nuestro país.

1.- En primer término, se abordaran cuestiones relacionadas con los antecedentes de los derechos fundamentales, analizando sus fundamentos y su progresivo desarrollo. Seguidamente, llevaremos a cabo un análisis de los distintos conceptos relacionados con la temática principal. Asimismo, se realizará un estudio sobre los principios fundamentales para la comprensión de la temática principal: el principio de igualdad y no discriminación, finalizando con una definición de los derechos de las personas con discapacidad.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

2.- En el segundo capítulo, estudiaremos cuestiones técnico-jurídicas, consistentes en los parámetros internacionales bajo los cuales se mide la discapacidad. Prosiguiendo con el marco normativo nacional e internacional en el cual se ajusta nuestro país al haber ratificado la mayor parte de esta legislación al respecto. Comenzaremos con la legislación internacional hasta llegar a la legislación local, específicamente a la del estado de Nuevo León.

La Declaración Universal de los Derechos humanos de 1948 significó uno de los paradigmas más novedosos en materia de derechos humanos, sin embargo, esta Declaración no refiere nada al respecto sobre los derechos de las personas con discapacidad. Por lo que su origen lo remontamos hasta hace poco más de tres décadas con la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2856 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971.

Posterior al anterior evento, surgieron una infinidad de Tratados, Convenciones y Pactos Internacionales, normas y leyes federales (mexicanas) que vinieron a ratificar la necesidad de garantizar los derechos mínimos vitales a las personas con discapacidad. Tal es el caso del Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas, el Convenio firmado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptada en Ginebra, Suiza, en 1983 que entró en vigor en 1985, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA) aprobada en la primera sesión plenaria de la Organización de Estados Americanos - OEA celebrada el 7 de junio de 1999, la Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Discapacidad - Naciones Unidas (ONU) - A/RES/56/168, la Declaración de los Derechos de los Impedidos proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 3447 (XXX) de 9 de diciembre de 1975, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/48/99) el 20 de noviembre de 1993 y la más reciente, la Convención sobre los Derechos sobre las Personas con Discapacidad.

A pesar del notable desarrollo en el plano internacional, a nivel nacional surgió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación apenas en el año de 2003; y posteriormente, el 10 de junio de 2005, se creó la Ley General de las Personas con Discapacidad.

3.- En el tercer capítulo, se analizará la situación actual de los derechos de las personas con discapacidad en México y el Estado de Nuevo León. De igual manera, evaluaremos los distintos programas y planes elaborados por diversas instituciones para dar efectividad a las políticas públicas sobre esta materia.

4.- Finalmente, se realiza un análisis comparado con la normativa española, en torno a la institución del procurador del discapacitado que existe actualmente en el ayuntamiento de los Alcázares, España. En este sentido realzaremos la importancia que tiene el reconocimiento y desarrollo de parte de la autoridad de ciertos principios básicos como la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en contraste con la actual legislación mexicana, ya que, si bien es cierto que el legislador se ha preocupado por desarrollar y consagrar legislativamente estos principios, no han sido del todo efectivos en la práctica.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

LOS FUNDAMENTOS DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

I. Concepto de derechos fundamentales

Los derechos de las personas con discapacidad forman parte de un complejo, variado y dinámico mosaico de luchas y reivindicaciones de uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Éstos se ubican dentro de la teoría constitucional de los derechos humanos, especialmente en los derechos sociales o de segunda generación, ya que consisten en acciones que debe realizar el Estado para la satisfacción de los mismos. Claro ejemplo de lo anterior, se traduce en la obligación de la administración pública para la debida adecuación de espacios físicos, con la finalidad de poner en igualdad de condiciones a cualquier persona con discapacidad, en relación con otras personas que no sufren algún tipo de discapacidad.

Históricamente, ha sucedido un debate sobre la correcta denominación sobre los derechos fundamentales, derechos humanos y garantías individuales. Abordar esta cuestión, implica sin duda alguna referirnos a sus bases y fundamentos, tomando una postura ya sea iusnaturalista o iuspositivista, bien lo refería el profesor BIDART CAMPOS, “no puede haber filosofía de los derechos humanos ni derecho de los derechos humanos si una y otra se divorcian de la ética”¹. De esta forma, hay quienes se han referido a los derechos humanos como derechos

¹ **BIDART CAMPOS**, Germán, *Teoría General de los Derechos Humanos*, UNAM, IJ, México, 1989, p. 82

morales, tal es el caso de filósofos del derecho como Ronald Dworkin, John Rawls, Eusebio Fernández, Carlos Nino, entre otros.

Desde esta perspectiva, los primeros contractualistas como Hobbes y Locke, pugnaban por ciertos valores que el Estado debía tutelar, como la vida, la igualdad, la libertad, la seguridad y la propiedad. Para Locke, por ejemplo:

“Tiene el estado de naturaleza ley natural que lo gobierne y a cada cual obligue; y la razón, que es dicha ley, enseña a toda la humanidad, con sólo que ésta quiera consultarla, que siendo todos iguales e independientes, nadie deberá dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones².”

El aporte de la filosofía en la consagración de estos valores en las Cartas Constitucionales fue progresivamente en aumento. Durante la edad media y el renacimiento se desarrolló el concepto de la dignidad humana como uno de los principios fundamentales en el respeto a la persona en su calidad de ser humano racional. Durante la era de la Ilustración, Kant fue el principal artífice que edificó la idea de la dignidad humana que actualmente conocemos como la fórmula sobre la prohibición de considerar al ser humano como un instrumento u objeto para conseguir determinados objetivos, ya que las personas deben ser consideradas como fines en sí mismas.

Por otra parte, Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, expresaba con gran atino que toda concentración de poder de dos o más órganos en uno solo, ocasionaba que éste se volviera un tirano, y por consiguiente, restringiera los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. “No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del

² LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Porrúa, México, 2003, p. 4

legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”³.

Dicha fórmula se vio reflejada en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

De igual forma, sucedió que los constituyentes americanos en la Declaración de Independencia, estuvieron influenciados por la corriente iusnaturalista que pugnaba por el reconocimiento de parte del Estado de ciertos derechos naturales, inherentes e inalienables. Tal situación se puede observar en el preámbulo de la referida Declaración:

“Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad. Que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres, los gobiernos derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla, o abolirla, e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad”.

³ MONTESQUIEU, Charles, *El espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 2001, p. 146.

Esto logra identificarse de alguna forma con los actuales valores que son consagrados actualmente en las Constituciones modernas. Entonces, ¿Cómo explicamos el carácter de los derechos humanos como derechos morales? Podemos establecer que los derechos se fundamentan en un sistema de valores complejo que pretende la consagración de la vida, la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica⁴.

En lo particular, coincidimos con el término derechos fundamentales, ya que equiparar los distintos conceptos sobre derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales como lo ha hecho la doctrina en nuestro país, resulta erróneo. En primer lugar, porque no existen derechos que no sean de los humanos (derechos humanos). En segundo término, porque el concepto de garantías individuales significa un medio de protección de los derechos humanos, es decir, significa otorgar instrumentos procesales para la debida tutela de los derechos consagrados en las distintas cartas constitucionales y tratados internacionales. Incluso, renombrados constitucionalistas en el país han clasificado distintas garantías constitucionales: *El juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción abstracta de inconstitucionalidad, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio político y el procedimiento ante los organismos que componen el sistema de protección o jurisdiccional de derechos humanos*⁵.

⁴ *Ibíd.*, pp. 134 y ss.

⁵ CARPIZO, Jorge, "Contenido de la justicia constitucional" en *Nuevos Estudios Constitucionales*, Porrúa, México, 2000, p. 224.

Finalmente, los derechos fundamentales son sólo aquellos derechos humanos que se encuentran positivizados en las distintas declaraciones de derechos ya sean nacionales o internacionales⁶. En esta investigación únicamente abordaremos cuestiones relacionadas con los derechos positivizados en la normatividad vigente (derechos fundamentales). En este sentido, proporcionamos una definición de derechos fundamentales elaborada por el ilustre maestro italiano Luigi Ferrajoli:

“Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obra⁷”.

De la definición apuntada, destacamos tres elementos:

- a) Son derechos subjetivos;
- b) Son universalmente adscritos a todos en cuanto personas; y,
- c) La categoría de ciudadano o persona con capacidad de obrar.

De esta forma, un derecho subjetivo puede ser definido como la posibilidad de hacer u omitir lícitamente algo⁸. Puede ser definido como “una autorización o facultad que el derecho objetivo confiere al titular de un derecho, para deducir una prestación contra otra persona, por lo que su conducta es jurídicamente potestativa, ya que sin incurrir en litud, puede ejercitar su acción a abstenerse de hacerlo”⁹.

Ahora bien, decimos que son universales en dos sentidos¹⁰:

⁶ **CARBONELL**, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, México, 2002, pp. 6-9.

⁷ **FERRAJOLI**, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 37.

⁸ **GARCÍA MAYNES**, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 2002, p. 36

⁹ **CISNEROS FARÍAS**, Germán, *Teoría del derecho*, Trillas, México, 2001, p. 67.

¹⁰ **CARBONELL**, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, op. cit., p. 15.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

- En relación con los titulares, es decir, que corresponden a todos los seres humanos, con independencia de un título adquisitivo.
- En relación con los obligados o destinatarios, es decir, aquellos que no son solamente de los seres humanos, sino también de los grupos y los Estados.

Finalmente la capacidad jurídica, según KELSEN, debe ser entendida¹¹:

“Como la capacidad de suscitar, con el propio comportamiento, consecuencias jurídicas, y si se considera como consecuencia del acto consistente en un negocio jurídico, la obligación jurídica producida, es decir, el dar validez a una norma individual, cabe entender por capacidad jurídica (como capacidad de obrar negocios jurídicos) también a la capacidad de cumplir obligaciones jurídicas; es decir, la capacidad de evitar con la propia conducta la sanción”.

Los derechos fundamentales pertenecen a la clasificación de los derechos subjetivos públicos, en el sistema constitucional mexicano, estos derechos corresponden a las denominadas garantías individuales y se encuentran en la parte dogmática de nuestra Constitución (primeros 29 artículos). Aunque por otra parte, también podemos ubicar de manera dispersa otros derechos fundamentales diseminados en el propio texto constitucional, tal es el caso de los derechos políticos (Art. 35) y los derechos sociales (Arts. 4, 27, 123), entre otros más.

La dogmática de los derechos fundamentales ha sistematizado tres principales periodos¹²:

¹¹ KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, Porrúa, México, 2003, p. 159.

¹² NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, IIJ, UNAM, México, 2003, pp. 4-8.

- Los derechos de *primera generación*: este periodo está compuesto por los derechos y libertades fundamentales consagrados en las primeras declaraciones y textos constitucionales (Constitución Inglesa, Americana y Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano). Más adelante abordaremos las principales declaraciones de derechos más relevantes, por ahora nos limitaremos a establecer que los derechos civiles y políticos constituyeron el fin y el límite al ejercicio del poder estatal. De igual forma, la positivación de los derechos fundamentales basados en la concepción de pacto o contrato social, establecieron la soberanía como el consenso de cada uno de los ciudadanos en las Constituciones occidentales.
- Los derechos de *segunda generación*: esta fase está compuesta por los derechos económicos, sociales y culturales, que transforman el Estado de derecho liberal en un Estado social y democrático de derecho y logró su consagración posterior a la segunda posguerra. La finalidad principal consiste en asegurar condiciones de vida dignas a todos y acceso adecuado a los bienes materiales y culturales, basados en los valores de igualdad y solidaridad, lo cual permitió el nacimiento del Estado social de derecho. Cabe destacar que dentro de este proceso se lograron consolidar dos características fundamentales de los derechos: la internacionalización y la universalización.
- Los derechos de *tercera generación*: son conocidos también como los derechos de los pueblos, derechos solidarios o derechos colectivos de toda la humanidad, entre los cuales se encuentran: derecho a un medio ambiente saludable, el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, los cuales se han ido reconociendo y consagrando paulatinamente durante el último tercio del siglo pasado y hasta la actualidad. Nuestra Constitución por ejemplo, logró

consagrar los derechos de los pueblos indígenas apenas entrado el presente siglo, en el artículo dos constitucional.

Podemos ubicar entonces a los derechos de las personas con discapacidad a la rama de los derechos sociales o de segunda generación¹³, pues el objetivo principal de estos es disminuir o poner en igualdad de circunstancias a las personas con alguna clase de discapacidad en igualdad de circunstancias para poder competir con personas que no la sufren. Además, en estas circunstancias el Estado tiene la obligación de actuar para la satisfacción de los mismos, cosa contraria sucede con los derechos y libertades civiles, lo que sólo requiere una obligación de no interferencia de parte del Estado.

II. Antecedentes de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales han logrado su paulatina positivación gracias a distintos movimientos sociales y políticos ocurridos a lo largo de la historia. Los tres principales movimientos sociales ocurrieron en Inglaterra, las trece colonias inglesas (actualmente los Estados Unidos de Norteamérica) y Francia. Sin duda alguna, estos antecedentes han servido para el debido reconocimiento y consagración de los derechos fundamentales en el mundo, y cada país ha adoptado su propio modelo, adaptándolo a las necesidades particulares de cada uno. A continuación, llevaremos a cabo una síntesis de estos.

¹³ CISNEROS FARIAS, Germán, *La interpretación de la ley*, Trillas, México, 2003, p. 22.

1. Las Declaraciones de Derechos más relevantes

Los antecedentes sobre los derechos fundamentales son variados y remotos. En Inglaterra, podemos decir que “la consagración de la libertad humana y su protección jurídica alcanzaron admirable grado de desarrollo”¹⁴. Uno de los precedentes más significativos fue la Carta Magna de Juan sin Tierra en 1215. Este documento no constituyó de alguna forma una constitución en el sentido propio de la palabra, sino contenía solamente la regulación sobre distintas materias jurídicas, incluyendo entre ellos, la consagración o reconocimiento de las prerrogativas básicas del súbdito inglés frente al poder público¹⁵.

Entre otros antecedentes del mundo anglosajón, se encuentran la *Petición de derechos* de 1628, redactada por el brillante jurista Edward Coke y la *Bill of Rights*, redactada en 1639. La etapa inglesa la podemos caracterizar como la fase estamental de los derechos humanos, aunque para algunos autores también tiene antecedentes en los famosos Fueros de Aragón y de Castilla León¹⁶.

Estas declaraciones de la denominada etapa estamental estarían caracterizadas por las siguientes condiciones¹⁷:

- a) Son restricciones al poder real y vienen a reconocer, con el compromiso de su respeto y observancia, privilegios y derechos ya existentes u observados con anterioridad;

¹⁴ **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 2004, p. 84

¹⁵ *Ibid.*, p. 87.

¹⁶ **GARCÍA BECERRA**, José Antonio, *Teoría de los derechos humanos*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, 1991, p. 24.

¹⁷ *Ibid.*, p. 25.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

- b) Se consagran a través de documentos diversos (cartas y pactos), sin un enlace orgánico ni sistemático.

Pasada esta etapa estamental surge la *etapa constitucional*, donde los derechos humanos ya no serán considerados como pertenecientes de un grupo en específico, sino de la generalidad. A esta última etapa podemos dividirla en dos fases: la del Estado liberal y la del Estado Social de Derecho¹⁸.

En la consagración del primer modelo de estado participaron la mayoría de los movimientos revolucionarios, tales como el inglés, el americano y el francés. De esta manera sus elementos podemos clasificarlos en los siguientes¹⁹:

- a) Existencia de una Declaración de Derechos del Hombre, de las libertades fundamentales;
- b) Reconocimiento y adopción de la división de poderes;
- c) Una participación más o menos importante de los ciudadanos en la formación y funcionamiento del Estado, y,
- d) Vigencia del principio de legalidad.

En este sentido, otras dos influencias que estuvieron presentes en la formación del Estado Liberal de derecho fueron la revolución americana y la revolución francesa. Por una parte, los Estados Unidos de América proviene de la tradición del modelo inglés como consecuencia de la colonia establecida por éstos últimos en el nuevo continente. Entre sus principales antecedentes destacan la Declaración de derechos del Estado de Virginia y la Declaración de Independencia de 1776 de Estados Unidos de Norteamérica.

¹⁸ **NORIEGA CANTÚ**, Alfonso, *Los derechos sociales. Creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, UNAM, IJJ, México, 1988, p. 25.

¹⁹ *Ibid.*, p. 26.

En aquella época, el debate más intenso fue el suscitado entre federalistas y antifederalistas, pues estos últimos pugnaban lo siguiente en relación a la Declaración de derechos²⁰:

- a) la necesidad de contar con un catálogo de derechos como expresión del contrato social;
- b) la relación entre el constitucionalismo local y federal; y,
- c) el papel de los derechos como límite a los actos de las autoridades de cualquier nivel del gobierno; al defender la inclusión de los derechos en el texto constitucional como una forma de limitar a las autoridades federales.

Por último, una de las Declaraciones más estudiadas, discutidas y analizadas por los estudiosos de la ciencia constitucional fue la de Francia en 1789. Esta Declaración junto con la norteamericana, representará sin lugar a dudas, lo que CARBONELL denomina el acta de nacimiento del constitucionalismo²¹. En el denominado siglo de las luces, surgieron distintos movimientos filosóficos como la *Encyclopédie*, de pensadores de gran calidad intelectual como Montesquieu, Rousseau, Voltaire, Diderot, que sin duda alguna, sirvieron para cimentar las ideas de libertad, igualdad y fraternidad en Francia²².

Gracias al texto de la Declaración Francesa, se formuló la noción de los Derechos subjetivos públicos del individuo en el derecho positivo y se formó con toda su amplitud, en el derecho positivo, la noción, hasta entonces sólo conocida en el Derecho natural, de los derechos subjetivos del miembro del Estado frente al

²⁰ **CARBONELL SÁNCHEZ**, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, Porrúa, CNDH, UNAM, México, 2005, pp. 173-174.

²¹ *Ibid.*, p. 65.

²² **DUBY**, Georges y **MANDROU**, Robert, *Historia de la civilización francesa*, FCE, México, 1981, pp. 369-379.

Estado. A esto, habrá que sumar, claro, la Constitución de 3 de septiembre de 1791, la cual, “sobre la base de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que le precedía, fijaba una serie de *droits naturels et civils* como Derechos garantidos por la Constitución”²³. El artículo 16 de esta Declaración es fundamental para entender lo anteriormente expuesto:

“Artículo 16. Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene constitución”.

Este artículo representa para muchos constitucionalistas el *contenido mínimo* de cualquier texto constitucional y de la correspondiente forma de organización del Estado: la *división de poderes* y la *garantía de los derechos*²⁴.

De igual manera, el artículo 1º de esta famosa Declaración hace referencia al principio de igualdad que se abordará en capítulos posteriores:

“Artículo 1o. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común”.

Igualmente, uno de los antecedentes de la primera Constitución Norteamericana y de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica fue la Declaración de Derechos del pueblo de Virginia del 12 de junio 1776, la cual señala en su artículo I:

“1. That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot by any compact deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life

²³ JELLINEK, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, IIJ, UNAM, México, 2000, pp. 81-82.

²⁴ CARBONELL, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 142.

*and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety*²⁵”.

A partir de estos grandes de los modelos norteamericano, francés e inglés, cada nación fue creando su propio paradigma de derechos. En este sentido, algunos Estados han considerado que los derechos sociales sí deben formar parte del catálogo de derechos fundamentales en sus textos constitucionales; por otra parte, algunas otras naciones a pesar de consagrar en sus textos fundamentales un amplio catálogo de derechos, incluso los derechos sociales, han manifestado que no existen los suficientes recursos económicos para satisfacerlos todos.

III. El fundamento de los derechos de las personas con discapacidad: la igualdad formal y la igualdad sustancial

Sin duda alguna, el derecho a la igualdad es actualmente uno de los más importantes y fundamentales de cualquier sistema jurídico. Los teóricos han distinguido dos clases de igualdad: la formal y la sustancial. La primera se refiere a la condición de ser tratadas como iguales en relación con la ley. La segunda está relacionada con las acciones positivas que debe realizar el Estado para poner en igualdad de circunstancias a otras personas, que por sus cualidades físicas se encuentran en desventaja para competir en un plano de verdadera igualdad con aquellas personas que no lo tienen. La igualdad sustancial tiene su base o

²⁵ “Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y la seguridad”.

fundamento en aquella famosa frase del filósofo griego Aristóteles: “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”²⁶.

En primer lugar, hay que decir que la igualdad se puede entender a partir de tres perspectivas, que son las siguientes²⁷:

- Lógico-lingüística. Se trata de dar un significado a la palabra igualdad, de establecer sus usos lingüísticos.
- Filosófico-política. Busca la justificación de la igualdad como valor a proteger, y de elegir entre las diferentes clases de igualdad, pero no sin antes establecer y atender los diferentes tipos de igualdad existentes.
- Jurídica. Trata de explicar las condiciones necesarias que deben de existir para poder aplicar la igualdad, por lo que podemos encontrar ordenamientos jurídicos en los que se establece una serie de criterios sobre la base de los cuales no sería legítimo otorgar un trato distinto entre personas (raza, sexo, religión, preferencia sexual, etcétera). La igualdad jurídica está conectada con los derechos fundamentales; con los derechos de libertad en cuanto a derechos al igual respeto de todas las “diferencias”, y a los derechos sociales en cuanto a derechos a la reducción de las “desigualdades”

Como habíamos hecho alusión en líneas previas, la igualdad formal se refiere a la igualdad de todas las personas ante la ley. Por otra parte, la igualdad sustancial es

²⁶ Al respecto, puede leerse el Capítulo V de su famosa obra titulada: *Ética a Nicómaco*, donde el filósofo realiza un tratamiento filosófico sobre la justicia. ARISTÓTELES, *Ética Nicomachea*, Porrúa, México, 2003.

²⁷ **AYALA SÁNCHEZ**, Alfonso, *Igualdad y conciencia (Sesgos implícitos en constructores e intérpretes del derecho)*, IIJ, UNAM, México, pp. 69-70.

aquella que pretende disminuir las desigualdades entre la población menos favorecida. Es decir, la igualdad sustancial implica disminuir las desigualdades existentes entre los individuos, creando mecanismos que eviten la discriminación o rezago de esta población²⁸.

Precisamente en el principio de igualdad material o sustancial, es donde tienen fundamento los derechos de las personas con discapacidad, pues este principio tiene como objetivo fundamental evitar la discriminación por cualquier motivo, ya sea físico o psíquico. Se puede establecer entonces, que el principio de igualdad se concreta en mandatos concretos tales como²⁹:

- Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas;
- Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común;
- Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia); y,
- Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud).

²⁸ **BILBAO** UBILLOS, Juan María y **REY MARTÍNEZ**, Fernando, "El principio constitucional de la igualdad en la jurisprudencia española" en **CARBONELL**, Miguel (comp.), *El principio constitucional de la igualdad. Lecturas de introducción*, CNDH, México, 2003, pp. 110-116.

²⁹ **BERNAL** PULIDO, Carlos, "El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la corte constitucional colombiana" en **VEGA GÓMEZ**, Juan y **CORZO SOSA**, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional)*, IIJ, UNAM, México, 2002, pp. 51-52.

Y como diría Miguel Carbonell, una de las cuestiones más interesantes y polémicas en la práctica de la ciencia constitucional ha sido que si por medio de “normas jurídicas se pueden y se deben revertir esas desigualdades o si el ordenamiento jurídico se debe limitar a prohibir cualquier forma de discriminación a través de la previsión de una cláusula de igualdad formal”.

Precisamente, el objeto de las acciones positivas, “es la igualdad real entre los grupos sociales, mientras que el de las medidas de igualación [...] están enfocadas a conseguir objetivos, mientras que las medidas de discriminación inversa tienen metas menos flexibles, expresadas frecuentemente como porcentajes de las cuotas para los bienes sociales que ya se han mencionado”³⁰.

De esta forma, podemos concluir en este apartado que el principio de la igualdad sustancial no se refiere a otorgar dádivas o concesiones a las personas con alguna clase de desventaja social, física o económica, sino a crear circunstancias similares para que todas las personas puedan competir en un plano de verdadera igualdad. En el siguiente apartado analizaré con más detalle el principio de la no discriminación conforme a la normatividad existente en el Estado mexicano.

IV. El principio de no discriminación

Este principio tiene su fundamento en el artículo 1º, párrafos primero y tercero de la Constitución Mexicana que a la letra establecen:

³⁰ **CARBONELL**, Miguel, *Igualdad y libertad. propuestas de renovación constitucional*, IIJ, UNAM, México, 2007, pp. 90 y ss.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

De esta manera, se infiere del párrafo tercero del artículo referido el principio de la no discriminación en la sociedad mexicana. La discriminación es definida de manera acertada por la ley reglamentaria del artículo 1º de la Constitución de su párrafo tercero, Ley Federal para eliminar y prevenir la discriminación como:

“Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”³¹.

Según CARLOS BERNAL PULIDO, siguiendo un escrutinio estricto de la Constitución y jurisprudencia colombiana, los criterios de diferenciación o potencialmente discriminatorios resultan ser aquellos derivados de:

³¹ Artículo 4º de la LFPED.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

“sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, además de aquellos que diferencien entre las religiones o confesiones, entre los hijos adoptados y nacidos dentro y fuera del matrimonio, entre el hombre y la mujer y entre los trabajadores, aquellos que restringen derechos fundamentales, y aquellos que afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, se funden en rasgos permanentes de las personas de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad, aquellas que afecten a grupos históricamente sometidos a menosprecio y prácticas discriminatorias y aquellas que se funden en criterios que por sí mismos no posibiliten efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales”³².

De la misma manera, estos criterios para la no discriminación ya se encuentran insertos en la propuesta hecha por el CONAPRED el día 20 de febrero de 2008. En la exposición de motivos de la citada propuesta de reforma, se encuentran las siguientes directrices³³:

1º.- La nueva ley conducirá el CONAPRED a un nuevo estadio cualitativo para tutelar el derecho fundamental a la no discriminación.

2º.- Clarifica objeto de la ley, titulares, atribuciones del Estado y deberes de particulares, lo que se vincula con la carga constitucional de acatar la prohibición de discriminar, el diseño y ejecución de políticas públicas para hacer efectivo el derecho fundamental a la no discriminación.

³² **BERNAL PULIDO**, Carlos, “El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la corte constitucional colombiana”, *op. cit.*, p. 63.

³³ Ver también: **CARBONELL**, Miguel, *Estudio para la reforma a la ley federal para prevenir y eliminar la discriminación*, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, CONAPRED, México, 2006.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

3º.- Define, derecho a la no discriminación, discriminar, discriminación y fenómeno discriminatorio, sus elementos, efectos y contexto, a fin de que las titulares (personas físicas o morales particulares, minorías, grupos, colectivos u otros análogos), deriven los rasgos del acto, omisión, práctica o fenómeno discriminatorio para ejercer las acciones de denuncia, queja o reclamación, a la vez de que aporta a personas servidoras públicas, autoridades, dependencias y entidades de los poderes públicos federales las bases para evitar incurrir en conductas discriminatorias.

[...]

9º.- A diferencia de la naturaleza cuasi jurisdiccional de las Comisiones de Derecho Humanos, tendrá facultades coactivas; sus resoluciones serán vinculantes.

[...]

12º.- Se definen parte actora y parte demandada. La primera, son todas las personas físicas o morales particulares, minorías, grupos, colectivos u otros análogos; la segunda, personas físicas o morales particulares, autoridades, dependencias o entidades de los poderes públicos federales.

13º.- Dada la naturaleza de los hechos, acciones, omisiones o prácticas discriminatorias, se prevé el litisconsorcio pasivo necesario.

Sin duda alguna, la propuesta de reforma elaborada por el CONAPRED resulta interesante dada la propuesta de sus resoluciones vinculantes con el poder público y de esta forma, que estuviera obligado a acatar sus resoluciones. Resalta también las definiciones claras y precisas sobre el derecho a la no discriminación y las distintas conductas discriminatorias que pudieran existir en la sociedad. Por

ejemplo, esta propuesta distingue entre la acción de discriminar³⁴, la discriminación³⁵ y el fenómeno discriminatorio³⁶.

La jurisprudencia mexicana no se ha quedado atrás en relación con los principios de igualdad y no discriminación, al respecto ha establecido lo siguiente³⁷:

IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez

³⁴ Discriminar es el hecho jurídico ilícito imputable a personas físicas o morales particulares, servidoras públicas, autoridades, dependencias o cualquier entidad de los poderes públicos federales, que con intención o sin ella, por acción u omisión, sin causa que sea racionalmente justificable, produce el efecto de negar, excluir, distinguir, menoscabar, impedir o restringir derechos fundamentales de las titulares, por los motivos que se relacionan en el artículo 1, constitucional, en los tratados internacionales de los que México sea parte, en el siguiente artículo o en cualquier otra ley.

³⁵ Discriminación es la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de derechos fundamentales de las titulares, derivada de hechos jurídicos ilícitos imputables a personas físicas o morales, personas servidoras públicas, autoridades, dependencias o cualquier entidad de los poderes públicos federales, con intención o sin ella, por acción u omisión, sin motivo o causa que sea racionalmente justificable, por razón de su origen étnico, nacional, lengua, sexo, género, identidad indígena, de género, expresión de rol de género, edad, discapacidades, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otra análoga.

³⁶ Fenómeno discriminatorio es la concurrencia permanente o temporal de circunstancias sociales, educativas, económicas, de salud, trabajo, culturales o políticas; disposiciones legales, figuras o instituciones jurídicas, o de hechos, acciones, omisiones o prácticas que tengan por objeto o produzcan el efecto de negar, excluir, distinguir, menoscabar, impedir o restringir ilícitamente derechos fundamentales de las titulares, por los motivos mencionados en el artículo 1, constitucional, los tratados internacionales de los que México sea parte, en el artículo que antecede o cualquier otra ley.

³⁷ Jurisprudencia 37/2008. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: XXVII, Abril de 2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Página: 175

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la

labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.

Aunado al criterio anterior, los parámetros que nuestros ministros han establecido para evaluar que se está cumpliendo con dicho principio son los siguientes³⁸:

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una **discriminación** constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción

³⁸ Jurisprudencia 55/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006, p. 75.

hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

De manera preliminar, debemos concluir que cualquier distinción legislativa relativa al principio de igualdad debe cumplir con los siguientes requisitos, conforme a la regla establecida por nuestro máximo Tribunal:

- Es necesario determinar si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

- El segundo requisito es que tal distinción debe ser racional y estar adecuada conforme al fin u objetivo que se pretende conseguir.
- Finalmente, el tercer elemento consiste en que los fines u objetivos deben de ser proporcionales para alcanzar las finalidades que se pretenden buscar.

V. La discapacidad: su concepto y términos sobresalientes

El término discapacidad es definido por la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad como “una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”³⁹.

Del concepto antes dado, se destacan los siguientes elementos a saber:

- Una deficiencia física, mental o sensorial;
- Esta deficiencia puede ser de naturaleza permanente o temporal;
- Esta deficiencia limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria; y,
- Puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

La discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

³⁹ Artículo I.1

A continuación mostramos algunos de los términos más relevantes relacionados con la posterior temática a presentar.

1. Accesibilidad Universal

Esta es entendida como: la tendencia a la eliminación total de las barreras de cualquier índole para la participación en los distintos entornos con productos y servicios comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas con discapacidad en condiciones de igualdad y equidad⁴⁰.

2. Asistencia Social

La asistencia social es una actividad del Estado tendente a volver vigentes las políticas públicas consagradas en los textos constitucionales en materia de derechos sociales. Tanto el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED) como los Consejos de Discapacitados de los distintos Estados en la República mexicana forman parte de la asistencia social del Estado. Esta es definida como el “conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”⁴¹.

3. Equiparación de Oportunidades

Esta definición está relacionada directamente con el principio de igualdad sustancial o material en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho, ya

⁴⁰ Artículo 2.I de la Ley de Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León.

⁴¹ Artículo 2.I de la Ley General de Personas con discapacidad (LGPD).

que el objetivo principal en las sociedades contemporáneas es lograr la igualdad plena y efectiva mediante la redistribución de los ingresos del Estado y facilitar a los ciudadanos que lo logren con sus propios esfuerzos. Es decir, no se trata de una dádiva otorgada a las personas, sino un punto de partida en el cual debemos ir todos juntos hacia un mejoramiento de nuestras sociedades en el ámbito cultural, social e intelectual.

De esta manera, la equiparación de oportunidades es entendida como el “proceso de adecuaciones, ajustes y mejoras necesarias en el entorno jurídico, social, cultural y de bienes y servicios, que faciliten a las personas con discapacidad una integración, convivencia y participación en igualdad de oportunidades y posibilidades con el resto de la población”⁴².

La igualdad de oportunidades significa o equiparación de oportunidades “implica que exista un mínimo de “igualdad de recursos”, los cuales deben estar a disposición de todas las personas, de manera que el origen nacional, social o económico (determinados a través del lugar de nacimiento, la pertenencia a un grupo social o el nivel de ingresos de su núcleo familiar), no predetermine el éxito o el fracaso de cada una de ellas en el acceso a los mencionados bienes socialmente relevantes”⁴³.

4. Discriminación contra las personas con discapacidad

Hemos hecho ya referencia al principio de la igualdad y al principio de no discriminación, ahora nos referiremos al derecho que tienen las personas con discapacidad a no ser discriminadas.

⁴² Artículo 2.V de la LGPD.

⁴³ **CARBONELL**, Miguel, “Comentario al Artículo 1º” en *Ley General para Prevenir y Eliminar la discriminación comentada*, CONAPRED, México, 2006, p. 7.

Este derecho es definido por los textos internacionales en materia de derechos humanos como “toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales”⁴⁴.

4.1 Las dimensiones de la discriminación

Existen distintas dimensiones en torno a la discriminación. Esta puede ser tanto de facto como de derecho, directa o indirecta. La discriminación fundada en una discapacidad, es aquella que incluye cualquier clase de distinción, exclusión, restricción, preferencia o negativa de alejamiento razonable sobre la base de discapacidad, y tiene por objeto obstaculizar el reconocimiento, disfrute o el ejercicio de los derechos fundamentales.

En la discriminación influyen distintos y muy variados factores entre los que se encuentran:

- a) la pobreza;
- b) la falta de cultura de integración hacia las personas con discapacidad en la sociedad;
- c) la falta de una planeación estatal integral en materia de políticas públicas integrales en materia de urbanismo, cultural, educacional y accesibilidad es espacios públicos.

⁴⁴ Artículo 2.a de la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

5. Diferencia entre deficiencia, discapacidad y minusvalía según la OMS⁴⁵

Para este apartado, hemos empleado la terminología empleada por la Organización Mundial de la Salud a partir de los años ochenta, que si bien es cierto en la actualidad ya existe la Clasificación Internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud, esta sigue siendo necesaria por cuestiones prácticas y por contar con una terminología sencilla y de fácil comprensión.

La deficiencia es caracterizada por pérdidas o anomalías que pueden ser temporales o permanentes, y que incluyen la existencia de la presencia de una anomalía, defecto o pérdida en un miembro, órgano, tejido u otra estructura del cuerpo, incluyendo el sistema de la función mental. La deficiencia representa la exteriorización de un estado patológico, y en principio refleja alteración a nivel del órgano.

De esta manera, la deficiencia puede ser entendida como cualquier pérdida o anomalía de una estructura anatómica o función psicológica, fisiológica o anatómica. La deficiencia es más amplia que la discapacidad, aquella incluye pérdidas, por ejemplo, la pérdida de una pierna, esto es una deficiencia, pero no una discapacidad.

Conforme a la OMS, pueden existir distintas clases de deficiencias entre las que se encuentran:

- Deficiencias intelectuales:
 - De inteligencia: como alguna clase de retardo

⁴⁵ La mayor parte de los términos de este apartado fue tomado del Manual de la Organización de las Naciones Unidas denominado: *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*, World Health Organization, Geneva, 1980.

- De memoria: amnesia
- De pensamiento: en la construcción del pensamiento
- Deficiencias psicológicas:
 - De conciencia e insomnio
 - Percepción y atención
 - Funciones emotivas y volitivas
 - Patrones de conducta
- Deficiencias de lenguaje:
 - Funciones de lenguaje: aprendizaje, comprensión, etc.
 - De diálogo
- Deficiencias auriculares:
 - Sensibilidad auricular
- Deficiencias visuales:
 - Agudeza visual: ausencia parcial o total de vista.
- Deficiencias viscerales:
 - Órganos internos: cardiorrespiratorio, gastrointestinal, urinario, reproductivo
 - Funciones especiales: órganos sexuales, masticar, tragar, etc.
- Deficiencias óseos:
 - Cabeza y región troncal
 - Daños mecánicos y motores de los miembros
 - Deficiencia en los miembros
- Deficiencias de desfiguramiento:
 - Región troncal, cabeza, miembros, etc.
- Otras Deficiencias:
 - Estas pueden ser sensoriales en cabeza, tronco, etc.

Siguiendo con los parámetros y estándares internacionales, ***la discapacidad es definida entonces como cualquier restricción o ausencia (resultante de un daño) de habilidad para desarrollar una actividad en la manera o dentro del rango considerado normal para un ser humano***⁴⁶.

También es caracterizada por un exceso o deficiencia en el desarrollo o comportamiento de las actividades comúnmente realizadas, lo cual puede ser temporal o permanente, reversibles o irreversibles, y progresivo o regresivo. Las discapacidades pueden originarse entonces como una consecuencia directa de una deficiencia o como una respuesta por un individuo, particularmente psicológica, a física, sensorial.

De igual forma se relaciona con habilidades, en la forma de actividades compuestas y comportamientos, que son generalmente aceptados como componentes esenciales diarios en la vida. Ejemplos de ello incluyen perturbaciones en el comportamiento de una manera apropiada, en el cuidado personal (como en la habilidad para bañarse y alimentarse a uno mismo), en el desarrollo de otras actividades diarias y en las actividades locomotoras (como la habilidad de caminar).

Por otra parte, las clases de discapacidades están agrupadas en las siguientes:

- De comportamiento
 - De conciencia (autoconciencia, etc.)
 - En las relaciones (de familia, ocupacionales, etc.)
- De comunicación

⁴⁶ *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps, op. cit.*, p. 143.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

- Del habla (entender diálogos, hablar)
- Auditivas (escuchar un diálogo)
- De la Vista (actividades de vista detallada, de larga vista)
- De cuidado personal
 - Excreción
 - Higiene personal
 - Vestimenta
 - Alimentación y cuidado personal
- Discapacidades locomotoras
 - Deambular (caminar, trepar, correr, etc.)
 - Confinamiento (transportarse, transferirse)
- Discapacidades de disposición del cuerpo
 - Domésticas (subsistencia, caseras)
 - Movimiento del cuerpo (recuperación, hincarse, etc.)
- Discapacidades de habilidad o destreza
 - Actividades diarias
 - Actividades manuales (dedos, manos, etc.)
- Discapacidades situacionales
 - Dependencia y duración
 - Medio ambiente (tolerancia a la temperatura, ruido, luz, etc.)
- Discapacidades de habilidades particulares

Por otra parte, la minusvalía es una desventaja individual, que resulta de un daño o desventaja, que limita o previene el cumplimiento de un rol normal (dependiendo de la edad, sexo y factores culturales y sociales) para cada individuo⁴⁷. Está relacionada con el valor vinculado a cada situación individual o experiencia cuando

⁴⁷ *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps, op. cit.*, 1980.

este se aparta de lo normal y es caracterizada por una discordancia entre el desarrollo individual o el status y las expectativas de cada individuo por sí mismo o de un grupo en particular del cual es un miembro.

- Minusvalía de orientación
- Minusvalía de independencia física
- Minusvalía de movilidad
- Minusvalía laboral u ocupacional
- Minusvalía de integración social
- Minusvalía de autosuficiencia económica

6. Deficiencia y discapacidad: su distinción

Antes de continuar con los sucesivos temas, debo puntualizar algunos de los términos más comunes en esta amplia temática: la **diferencia entre discapacidad y deficiencia**. La normatividad en nuestro país no hace una referencia clara para definir lo que es una discapacidad, pero sí remite al término deficiencia como “toda pérdida total o parcial, temporal o permanente o anormalidad de naturaleza orgánica, psicológica o fisiológica”⁴⁸. O bien, como la “anormalidad o pérdida de una estructura corporal o de una función fisiológica. Las funciones fisiológicas incluyen las funciones mentales. Con “anormalidad” se hace referencia, estrictamente a una desviación significativa respecto a la norma estadística establecida (ejemplo, la desviación respecto a la media de la población obtenida a partir de normas de evaluación estandarizadas) y sólo debe usarse en este sentido”⁴⁹.

⁴⁸ Artículo 2.VII de la Ley de Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León.

⁴⁹ Definición de la Clasificación Internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud (CIF).

La discapacidad es definida según la legislación internacional como: “una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”⁵⁰. Éste incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una condición de salud y sus factores contextuales⁵¹.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- La deficiencia es el género y la discapacidad la especie;
- Existen distintos tipos de discapacidades y diferentes clases de deficiencias;
- Las deficiencias sirven para delimitar y precisar cuál es el tipo de discapacidad que tiene una persona.

Por otra parte, la minusvalía ha sido definida como “la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad con los demás”. La palabra “minusvalía” describe la situación de la persona con discapacidad en función de su entorno. Esa palabra tiene por finalidad centrar el interés en las deficiencias de diseño del entorno físico y de muchas actividades organizadas de la sociedad, por ejemplo, información, comunicación y educación, que se oponen a que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad”⁵².

⁵⁰ Artículo I.1

⁵¹ Así es definido por la CIF.

⁵² Párrafo 18 de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

7. Personas con discapacidad: su definición

La legislación y la doctrina, y especialmente la civil, distingue a las personas físicas por ciertas cualidades o atributos entre los que se encuentran⁵³:

- Capacidad;
- Estado Civil;
- Patrimonio;
- Nombre;
- Domicilio, y
- Nacionalidad.

El concepto de persona ha sido ampliamente recogido por la doctrina y legislación y jurisprudencia, tanto nacional como internacional. Desde la doctrina, *persona* ha sido definido como el hombre capaz de adquirir derechos y/o facultades y contraer obligaciones o deberes jurídicos⁵⁴.

Por otra parte, la persona con discapacidad ha sido definida como: “toda persona que presenta una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”⁵⁵.

La legislación civil del estado de Nuevo León constituye un claro ejemplo del avance y evolución legislativa sobre la conceptualización sobre las personas con discapacidad, cuyo articulado establecía lo siguiente:

⁵³ **ROJINA** VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil (Introducción, personas y familia)*, Porrúa, México, 2002, p. 154; Artículo 24 del Código Civil para el Estado de Nuevo León (CCNL).

⁵⁴ **CISNEROS** FARIAS, Germán, *Teoría del derecho*, op. cit., p. 111.

⁵⁵ Artículo 2.XI de la Ley General de Personas con discapacidad (LGPD)

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

El Capítulo IV, Título IX, del Libro I, se refería a las personas con discapacidad intelectual como **dementes, idiotas, imbéciles**.

CAPITULO IV.- DE LA TUTELA LEGITIMA DE LOS **DEMENTES, IDIOTAS, IMBECILES**, SORDO-MUDOS, EBRIOS Y DE LOS QUE HABITUALMENTE ABUSAN DE LAS DROGAS ENERVANTES.

Art. 505.- No pueden ser tutores ni curadores del demente los que hayan sido causa de la demencia, ni los que la hayan fomentado directa o indirectamente.

*Art. 506.- Lo dispuesto en el artículo anterior se aplicará, en cuanto fuere posible, a la tutela de los **idiotas, imbéciles**, sordo-mudos, ebrios consuetudinarios y de los que abusen habitualmente de las drogas enervantes.*

En el año 2008, se llevó a cabo la reforma sobre este apartado del Código Civil, en consonancia con los criterios que la misma Suprema Corte de Justicia ha pronunciado respecto de esta temática, interpretando estos términos como “Persona con discapacidad”, a favor de la dignidad humana de estas personas contra cualquier acto que pudiera llegar a resultar discriminatorio⁵⁶.

“PERSONA NO SUJETA A LA PATRIA POTESTAD CON PROBABLE RETRASO MENTAL O DISCAPACIDAD. EL JUEZ ESTÁ OBLIGADO A DAR VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO, COMO REPRESENTANTE SOCIAL, PARA QUE INTERVENGA EN JUICIO Y GESTIONE LO PERTINENTE CON EL FIN DE EVITAR QUE QUEDE INDEFENSA,

⁵⁶ Tesis: II.2o.C.515 C. Segundo Tribunal Colegiado de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Enero de 2008, p. 2807.

**PROTEGIÉNDOSE ASÍ SU *DIGNIDAD HUMANA* Y CUALQUIER ACTO
DISCRIMINATORIO.**

Atento a que los titulares de los órganos jurisdiccionales estatales deben observar el curso del procedimiento y percatarse de cualquier situación que afectara a una persona que pudiera padecer un probable "retraso mental", es incuestionable que en ese supuesto y para salvaguardar los derechos de ésta y que no se vea afectada en su dignidad en forma indiscriminada, deberá mandarse que se dé vista al agente del Ministerio Público para que, como representante de la sociedad, intervenga y solicite lo conducente a la protección y defensa de la persona afectada, para que inicie, en su caso, el procedimiento de interdicción, todo ello en aras de tutelar sus prerrogativas y derechos humanos, y evitar que pudiera quedar sin representación jurídica en el juicio. Consiguientemente, si en un determinado asunto con tales características el juzgador omite la determinación de dar vista al citado Ministerio Público, incurre en una violación procedimental que produce indefensión, por cuyos motivos ha de concederse el amparo y ordenar la reposición del procedimiento para los fines supradichos, evitándose así cualquier discriminación y ***protegiéndose los derechos fundamentales de igualdad y dignidad humana***".

En este sentido y siguiendo criterios de expertos en la materia, el lenguaje establecían las discapacidades. Cabe mencionar que estos criterios han ido en constante cambio, en razón de los incesantes y vertiginosos transformaciones en materia de salud.

VI. Las dimensiones de la discapacidad

1. La discapacidad motora

Haremos una precisión y diferenciación en torno a la discapacidad motora y neuromotora. Se entiende por discapacidad motora “las dificultades que se presentan para la organización del acto motor en el individuo”⁵⁷.

2. La discapacidad neuromotora

Se entiende por discapacidad neuromotora “el déficit presente en la postura, coordinación o movimiento de los miembros de una persona, ocurrido como secuela de una afección en el sistema nervioso central o periférico o ambos; o por ausencia o pérdida de uno de sus miembros”⁵⁸.

3. La discapacidad auditiva

Se entiende por discapacidad auditiva “la pérdida auditiva en relación a la lesión del oído externo, medio o interno o bien a la patología retrococlear, que a su vez pueden limitar la capacidad de comunicación”⁵⁹.

4. La discapacidad visual

Para la legislación del Estado de Nuevo León la discapacidad visual representa solamente “la disminución o pérdida de la percepción y agudeza visual”⁶⁰, no obstante en otras legislaciones esta es definida como “la agudeza visual corregida,

⁵⁷ Artículo 2.X de la Ley de Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León (LPDNL)

⁵⁸ Artículo 2.II.a de la Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad del Estado de Tamaulipas (LISPDT).

⁵⁹ Artículo 2.II.b de la LISPDT

⁶⁰ Artículo 2.VIII de la LPDNL.

en el mejor de los ojos, igual o menor de 20/200 o cuyo campo visual es menor de 20 grados”⁶¹.

5. La discapacidad intelectual

Se puede definir a la discapacidad intelectual como “el impedimento permanente en las funciones mentales como consecuencia de una alteración prenatal, perinatal o postnatal que limita a la persona en forma permanente para establecer niveles de aprendizaje acordes a su edad cronológica e implica diversos niveles de conciencia e inteligencia”⁶².

6. La discapacidad múltiple

Por último, la discapacidad múltiple es la presencia en la persona de dos o más de las discapacidades enunciadas anteriormente.

VII. Definición de los derechos de las personas con discapacidad

A raíz de la reforma realizada en el año de 2001 se incluyó en nuestra Constitución el término de personas con capacidades diferentes. Posteriormente este concepto fue rectificado, debido a que no se ajustaba a los parámetros y directrices internacionales. Pues el término comúnmente aceptado por la comunidad científica mundial y distintos organismos internacionales como la OMS ha sido el de discapacidad y no el de capacidades diferentes.

Los derechos de las personas con discapacidad pueden ser definidos entonces como aquellas acciones positivas o negativas del Estado a favor de la remoción de obstáculos normativos, sociales o culturales que impidan el libre desarrollo de la

⁶¹ Artículo 2.II.c de la LISPDT.

⁶² Artículo 2.II.d de la LISPDT.

personalidad del individuo con discapacidad, permitiendo entonces que éste se desarrolle libremente.

Los derechos sociales forman parte del Estado Social. Éstos se refieren a las prestaciones en sentido estricto que el Estado otorga a los ciudadanos en desigualdad frente a los demás. O como diría la doctrina y jurisprudencia norteamericana la igualdad “debe significar un mandato a los Estados para evitar que aquellas disparidades entre las personas sirvan como mecanismo de dominación de un grupo sobre otro; debe significar una lucha constante de parte del Estado para que la igualdad de oportunidades sea una realidad; debe significar una prohibición de que las desigualdades más ignominiosas se perpetúen”⁶³.

CAPÍTULO II

CUESTIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS EN TORNO A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- I. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud según la OMS

Uno de los principales antecedentes de la actual clasificación fue establecida en 1980 por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta organización publicó en aquel año un documento titulado “Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)”⁶⁴, criterios que han sido difundidos a lo largo de todo el orbe en el desarrollo de los derechos de las personas con discapacidad.

⁶³ **SANTIAGO JUÁREZ**, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, IIJ, UNAM, México, 2007, p. 356.

⁶⁴ **CLASIFICACION INTERNACIONAL DE DEFICIENCIAS, DISCAPACIDADES Y MINUSVALIAS** (*Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad*), (3ª ed.) IMSERSO, Madrid, 1997.

En 1997 este modelo cambió, por lo que la Organización Mundial de la Salud ha elaborado una nueva propuesta redefiniendo el concepto de discapacidad, proponiendo dos modelos: el “modelo médico”, y el “modelo social”. Recientemente, la quincuagésima cuarta Asamblea Mundial de la Salud aprobó la nueva clasificación, con el título de Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, en la resolución WHW 54.21 del 22 de mayo del 2001.

Pero la utilidad práctica de esta clasificación reside en que esta sirve como medida de las deficiencias o disminuciones sensoriales o corporales de las personas. De esta manera, se tienen instrumentos técnicos uniformizados de manera internacional que permiten determinar cuál es el grado de discapacidad de una persona.

Los objetivos principales sobre esta clasificación son los siguientes:

- Proporcionar una base científica para el estudio y la comprensión de la salud y los estados relacionados con ella, los resultados y los determinantes.
- Establecer un lenguaje común para describir la salud y los estados relacionados con ella, para mejorar la comunicación entre distintos usuarios como profesionales de la salud, investigadores, diseñadores de políticas y la población general, ***incluyendo a las personas con discapacidades***.
- Permitir la comparación de datos entre países, entre disciplinas sanitarias, entre los servicios, y en diferentes momentos a lo largo del tiempo.

- Proporcionar un esquema de codificación sistematizado para ser aplicado en los sistemas de información sanitaria.

La discapacidad es definida conforme al este manual como “aquello que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una condición de salud y sus factores contextuales”.

Bajo este contexto, el concepto de discapacidad tiene los siguientes elementos esenciales:

a) deficiencias: es la anormalidad o pérdida de una estructura corporal o de una función fisiológica.

b) limitaciones en la actividad: "son las dificultades" que un individuo puede tener para realizar actividades. Una limitación abarca desde una desviación leve hasta una grave en términos de cantidad o calidad, comparándola con la manera, extensión o intensidad en que se espera que la realizaría una persona sin esa condición de salud.

c) restricciones en la participación: son los problemas que puede experimentar un individuo para implicarse en situaciones vitales. La presencia de una restricción en la participación viene determinada por la comparación de la participación de esa persona con la participación esperable de una persona sin discapacidad en esa cultura o sociedad.

d) condición de salud: es un término genérico que incluye enfermedad (aguda o crónica), trastorno, traumatismo y lesión.

e) factores contextuales: son los factores que constituyen, conjuntamente, el contexto completo de la vida de un individuo, y en concreto el trasfondo sobre el que se clasifican los estados de salud en la CIF.

- Los factores contextuales tienen dos componentes: factores ambientales y factores personales

a) Factores ambientales: se refieren a todos los aspectos del mundo extrínseco o externo que forma el contexto de la vida de un individuo y como tal afecta el funcionamiento de la persona. Incluyen al mundo físico natural con todas sus características, el mundo físico creado por el hombre, las demás personas con las que se establecen o asumen diferentes relaciones o papeles, las actitudes y valores, los servicios y sistemas sociales y políticos, y las reglas y leyes.

b) Factores personales: son aquellos que pueden incluir sexo, raza, edad, forma física, estilos de vida, hábitos, infancia, profesión, tipo de personalidad. Todas ellas en conjunto como algunas individualmente pueden desempeñar un papel en la discapacidad a cualquier nivel.

Algunas de los temas muy importantes a recordar en esta clasificación destacan los siguientes:

- No clasifica consecuencias de enfermedades, sino componentes de la salud.
- No clasifica etiologías, facilita el análisis de determinantes y factores de riesgo al incluir una lista de factores ambientales que contextualizan al individuo.

- No define Salud, sino estado de salud y estado relacionado con la salud.
- No clasifica individuos, sino estados de salud.

II. El marco normativo internacional de los derechos de las personas con discapacidad

Los derechos de las personas con discapacidad provienen del proceso de especificación de los derechos que se da a partir de la primera mitad del siglo XX. Estos instrumentos internacionales han sido adoptados por el Estado mexicano, lo que los convierte parte de la legislación positiva vigente en nuestro país. Sin embargo, su ratificación no los vuelve por sí solos auto aplicables. Como bien lo refiere el más reciente Informe 2008 de la Relatora Especial de la Comisión de Desarrollo Social sobre la supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad⁶⁵:

“7. A pesar de la importancia indiscutible de la Convención, es indudable que su aprobación no significa que haya concluido la marcha hacia una transformación total de ideas, actitudes, valores y comportamientos hacia las personas con discapacidad. Esa transformación requerirá de los esfuerzos sostenidos de todos los países para que logre la integración de la sociedad humana en su totalidad.

8. Hoy el mundo necesita desarrollar una visión unificada y compartida basada en los principios de la Convención; necesita enriquecerse con su filosofía; ser consciente de sus implicaciones y ser capaz de comprometerse con su aplicación. En otras palabras, es hora de dejar de celebrar la aprobación de la

⁶⁵ Este corresponde al informe pronunciado en el año 2008 sobre el Informe de la Relatora Especial de la Comisión de Desarrollo Social de la Organización de las Naciones Unidas sobre la supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Convención para aplicarla, lo que redundará en sociedades justas y equitativas. Una Convención que carezca de mecanismos de aplicación no sería más que una declaración de buenas intenciones; y la negociación y elaboración de disposiciones a lo largo de años, un esfuerzo inútil”.

La mayor parte de las ocasiones estos instrumentos internacionales se vuelven nugatorios y ficticios debido a circunstancias económicas o culturales. La precariedad y adelgazamiento del Estado moderno, debido a la concepción moderna de la administración pública ha puesto en jaque al modelo de Estado Social de Derecho⁶⁶.

Estos Pactos, Acuerdos y Programas Internacionales han tenido una aceptación favorable de parte del Estado mexicano al ser ratificados desde hace años. Sin embargo, ¿es suficiente que un Estado ratifique estos Tratados y Convenios sin crear los suficientes mecanismos para volverlos efectivos?

Sin duda alguna, las legislaciones estatales han adoptado estos mecanismos internacionales y los han incorporado a sus respectivas legislaciones. Esto ha servido de manera satisfactoria para mejorar el nivel técnico de las disposiciones y de esta forma, contar con mejores reglas y parámetros de medición. No obstante, creemos que aún nos falta un marco de planeación estratégica con directrices adecuadas en materia de políticas públicas para las personas con discapacidad.

Los principios que consagra nuestra legislación nacional en la Ley General de Personas con Discapacidad siguen aún con ciertas reticencias para atacar los problemas de fondo que aquejan a este sector.

⁶⁶ **VALLS** HERNÁNDEZ, Sergio y **MATUTE** GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, Porrúa, México, 2003, pp. 2 y ss.

Antes de comenzar nuestro recorrido a lo largo de toda la normatividad en materia nacional e internacional, debemos de precisar antes algunos de los conceptos fundamentales de derecho internacional público, ya que esto resulta imprescindible con el objetivo de clarificar algunos conceptos claves en estos tratados relacionados con los derechos humanos, y especialmente sobre los derechos de las personas con discapacidad. Cabe mencionar que algunos de los documentos aquí presentados no tienen fuerza vinculante, sin embargo, esto no resta crédito para que puedan convertirse en un marco referencial conforme al tema que abordamos.

La definición unánimemente aceptada por los tratadistas del derecho internacional público y jurisprudencia a nivel internacional resulta ser la de la Convención de Viena⁶⁷, que en su artículo segundo los define como:

“Acuerdo Internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional público, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación en particular”.

Los Tratados Internacionales resultan ser una de las fuentes más trascendentales para el derecho internacional público⁶⁸. Un tratado puede ser de dos clases: bilateral o multilateral. Su propia conceptualización nos refiere su significado, cuando es firmado por dos Estados o por tres o más Estados. Normalmente “los tratados que crean derechos son los acuerdos multilaterales, que tienen por objeto

⁶⁷ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969 recoge la más variadas reglas y criterios interpretativos que deben seguirse en materia de Tratados Internacionales.

⁶⁸ Conforme a la tradicional concepción de fuentes del derecho internacional se consideran como parte de esta los Convenios Internacionales, la costumbre internacional, los principios generales de derecho y las decisiones judiciales. Aunque para el reconocido maestro Becerra Ramírez, se ha estado comenzando a romper antiguos paradigmas y se comienza a concebir a las resoluciones de organismos jurisdiccionales también como parte del mismo derecho internacional. BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, UNAM, IIJ, 2006, México, pp. 4-5.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

el ordenamiento fundamental de ámbitos en particular de la vida en común entre los Estados (por ejemplo, los tratados sobre derechos humanos o los acuerdos sobre el orden comercial mundial)”⁶⁹.

En otro sentido, el proceso de elaboración de un tratado, conforme a la doctrina y legislación internacional, contiene distintas etapas y son las siguientes a saber⁷⁰:

- a) Negociación;
- b) Adopción del texto;
- c) Autenticación del texto;
- d) Manifestación del consentimiento.

En el apartado de manifestación del consentimiento se incluyen los siguientes procedimientos⁷¹:

- a) Firma;
- b) El canje de instrumentos que constituyen un tratado;
- c) La ratificación;

⁶⁹ **HERDEGEN**, Matthias, *Derecho Internacional Público*, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, México, 2005, p. 119.

⁷⁰ **BECERRA RAMÍREZ**, Manuel, *Derecho Internacional Público*, UNAM, IIJ, México, 1991, pp. 36 y ss;

⁷¹ **BECERRA RAMÍREZ**, Manuel, *Derecho Internacional Público*, Mac Graw Hill, UNAM, 1997, México, p. 44 y ss. **AHLF ORTÍZ**, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Oxford, México, 2006, pp. 13 y ss. La Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados señala: Artículo 2.b) se entiende por "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión", según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado; Artículo 2.d) se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado; Artículo 9. Adopción del texto. 9.1. La adopción del texto de un tratado se efectuara por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración, salvo lo dispuesto en el párrafo 2; 9.2. La adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional se efectuara por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente. Artículo 10. Autenticación del texto. El texto de un tratado quedara establecido como auténtico y definitivo 10.a) mediante el procedimiento que se prescriba en él o que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración; o b) a falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma "ad referendum" o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

- d) La aceptación;
- e) La aprobación; y,
- f) La adhesión

Existen ciertas peculiaridades una vez firmado y ratificados los Tratados internacionales. Ejemplo de lo ya mencionado son las reservas y aclaraciones. Nuestro país ha efectuado algunas reservas y aclaraciones en ciertos tratados. Normalmente, cuando se abordan los derechos de las personas con discapacidad han sido sólo declaraciones que otorgan mayor fuerza y protección a los derechos.

En opinión de algunos expertos, una reserva es “busca limitar la extensión de sus efectos. La declaración de una reserva constituye un acto unilateral [...] (más adelante añade) se deben diferenciar las reservas de las simples declaraciones políticas y de las declaraciones puramente interpretativas, mediante las cuales un Estado quiere acordar una interpretación individual de una disposición del tratado. Una declaración interpretativa puede constituirse, sin embargo, en una reserva cuando las partes del tratado reconocen que estarán vinculados únicamente en el sentido de la interpretación [...] Las reservas en los tratados multilaterales generan dos problemas: por una parte, se trata de la admisibilidad básica de una reserva con miras a restringir los efectos del tratado. Por la otra, se tienen que aclarar las consecuencias jurídicas que surgen del hecho de que la reserva es aceptada por unas partes y rechazada por otras”⁷².

Antes de iniciar nuestro repaso por cada uno de los instrumentos internacionales, cabe referir que no todos los tratados que ha firmado y ratificado el Estado mexicano son vinculantes, es decir, los Estados parte no están obligados a

⁷² **HERDEGEN**, Matthias, *Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 128-129.

cumplirlos, y por consiguiente, no existen los mecanismos jurídicos para otorgarles efectividad.

Lo anterior significa que, a pesar de que las directrices, declaraciones, principios y resoluciones no son jurídicamente vinculantes, esto no significa que no dejen de significar un compromiso moral y político de los Estados y sirvan como pauta para la promulgación de legislación o la formulación de políticas en relación con las personas con discapacidad.

Por lo tanto, los instrumentos internacionales que no son jurídicamente vinculantes son los siguientes:

- La Declaración de los Derechos de las Personas con Discapacidad (1995);
- El Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (1981);
- Los Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental (1991);
- Las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1993).
- Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad - Naciones Unidas (ONU)

Por otra parte, son jurídicamente vinculantes las Convenciones siguientes:

- Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas

- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA)
- Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad

1. Declaración de los Derechos del Retrasado Mental

Cabe mencionar que esta Declaración fue el primer paradigma en lo que respecta a los derechos de las personas con discapacidad. Ésta fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el día 20 de diciembre de 1971. En esta declaración tuvieron participación distintas organizaciones internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

1.1 Objetivos de la Declaración

Esta sinergia resultó necesaria para establecer necesidades conjuntas de la población infantil con discapacidades y así formar un plan conjunto en donde se plasmaran las necesidades tanto de instituciones como de la población con esta discapacidad intelectual.

Esta Declaración tuvo como objetivos principales establecer la normatividad necesaria para ayudar a los retrasados mentales a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar en la medida de lo posible su incorporación a la vida social normal⁷³.

⁷³ *Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.*

Precisamente, uno de los elementos presentes en la mayoría de este tipo de Declaraciones y Convenios es dar efectividad al principio de igualdad sustancial. La mejor manera de lograr este cometido es, sin duda alguna, dotando de los medios físicos y psíquicos necesarios para que la población con discapacidad pueda desarrollarse de manera plena, es decir, poder llevar una vida normal a pesar de las diferencias físicas que pudieran existir en un momento dado.

2. Declaración de los Derechos de los Impedidos

Esta Declaración fue proclamada por la Asamblea General en su resolución 3447 (XXX), de 9 de diciembre de 1975. De la misma forma que en la anterior Declaración participaron distintas organizaciones infantiles, culturales y sociales mundiales con el objetivo de lograr un consenso activo sobre las necesidades de este sector poblacional.

2.1 Objetivos de la Declaración

Los objetivos principales de esta Declaración fueron “la necesidad de prevenir la incapacidad física y mental y de ayudar a los impedidos a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar en la medida de lo posible su incorporación a la vida social normal”⁷⁴.

En este sentido, el término impedido fue uno de los primeros términos utilizados a nivel mundial. Este se refería a “cualquier persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o

⁷⁴ *Preámbulo a la Declaración de los Derechos de los Impedidos.*

social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales”⁷⁵.

Sin duda alguna, el término primigenio de impedidos ayudó a acuñar los términos posteriores de discapacitado y discapacidad. En este sentido, esta Declaración primeramente, pugnó por la igualdad jurídica de las ‘personas impedidas’, estableciendo o brindando los instrumentos necesarios, en segundo lugar, estableció ciertos derechos sociales de los discapacitados en razón de la desigualdad manifiesta frente a la que se encuentran en relación con las personas que no sufren de ninguna discapacidad.

3. Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas inválidas

Este Convenio mundialmente conocido como Convenio sobre la Readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas también se conoce en el mundo laboral como el Convenio N° 159 de la Organización Internacional del Trabajo. Entró en vigor el 20 de junio de 1985 y fue firmado en la ciudad de Ginebra el 1º de junio de 1983.

3.1 Objetivos del Convenio

Este Convenio a diferencia del instrumento anterior se refiere a las personas con discapacidad como personas inválidas. Éstas las define como: “toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar

⁷⁵ Artículo 1º de la *Declaración de los Derechos de los Impedidos*.

en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”⁷⁶.

Las dos vertientes de esta Declaración son dos: la *readaptación profesional* y el *empleo de las personas inválidas*. Por una parte, la finalidad de la readaptación profesional, según esta convención, consiste en: permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad”⁷⁷.

Consideramos que esta finalidad resulta algo innovadora de acuerdo a ese tiempo, pues habla de la integración de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, conforme a los principios de readaptación profesional y empleo de las personas inválidas. En la actualidad, en el marco de las nuevas políticas empresariales de recursos humanos ha resurgido en cierta manera implícito mediante el término de responsabilidad social empresarial. Si bien es cierto que en la actualidad hemos llegado a un límite donde la precarización laboral se vuelve una constante, también lo es que existen empresas donde las posibilidades de acomodamiento de personas con discapacidad en el mundo laboral se vuelven efectivas.

Los anteriores principios están basados y fundamentados en otro ya descrito, denominado: *igualdad de oportunidades* entre los trabajadores discapacitados y los trabajadores sin ninguna discapacidad. Además de lo anterior, esta Declaración reitera que el principio de igualdad sustancial mediante el cual se

⁷⁶ Artículo 1º del *Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas inválidas*.

⁷⁷ Artículo 1.3 del *Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas inválidas*.

otorga una prestación para disminuir una desigualdad entre dos personas, no puede considerarse como discriminatoria para alguno de ellos⁷⁸.

De igual manera, convoca al sector público y privado para participar en la aplicación de estas políticas de igualdad de oportunidades para el empleo de personas con discapacidades.

4. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA)

Esta Convención multilateral fue suscrita en Guatemala el 7 de Julio de 1999 y publicada en nuestro Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2001. La Convención mencionada fue aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el veintiséis de abril de dos mil, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del nueve de agosto del propio año. El instrumento de ratificación, fue firmado por el Ejecutivo Federal el seis de diciembre de dos mil, fue depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, el veinticinco de enero de dos mil uno⁷⁹.

4.1 Objetivos de la Convención

El objetivo principal de la Convención como bien lo señala la citada Convención en su artículo II son: la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

⁷⁸ Artículo 4º del *Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas inválidas*.

⁷⁹ Vid. **MARTÍNEZ GONZÁLEZ**, Paloma, "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las personas con discapacidad, suscrita en la ciudad de Guatemala", en *Revista de Derecho Privado*, Nueva Época, Año I, Número 3 Septiembre-Diciembre IIJ, UNAM, México, 2002, pp. 115-121.

Inicia refiriéndose, ya no como lo hacían las antiguas Declaraciones como impedidos, retrasados mentales o inválidos, sino como personas con discapacidad. Para ello, como las modernas legislaciones, cuenta con un apartado de definiciones preliminares que permite comprender de manera más sencilla y específica cuales son los términos más usuales empleados en dicha Convención.

Define primeramente, discapacidad y discriminación contra las personas con discapacidad. Posterior a esto, hace una propuesta de cuáles son los mejores instrumentos para dar plena efectividad a esta Convención, entre ellas se encuentran las siguientes:

- Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa⁸⁰.

Para esto recomienda que los Estados adopten una serie de medidas tales como el mejoramiento para la inclusión en el empleo, transporte, vivienda, recreación, deporte, es decir, la plena incorporación en la vida diaria para el libre desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad.

Una de las innovaciones de esta Convención destaca la especificidad de las propuestas para mejorar el entorno y el acceso a una vida plena de los discapacitados tales como: la eliminación de barreras físicas (v. g. obstáculos arquitectónicos, infraestructura en edificios y transporte público, así como en la comunicación).

⁸⁰ Artículo 3.1 de la CIETFDPD.

De la misma forma, hace énfasis en el trabajo prioritario en las áreas de prevención, detección temprana, suministro de servicios globales y sensibilización de la población sobre las personas con discapacidad.

Los Estados suscribientes de la Declaración se comprometieron, en el marco de esta Convención multilateral, cooperar mutuamente para lograr los objetivos propuestos. Colaborar en los proyectos científicos para prevenir y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad.

Otra de las innovaciones contenidas en esta Convención fue la creación de un Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, integrado por un representante designado por cada Estado parte, esto con el objetivo de dar seguimiento a los compromisos adquiridos por cada Estado⁸¹. Dicho Comité forma parte de la OEA.

5. Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad Naciones Unidas (ONU) - A/RES/56/168

En el marco de la 88ª sesión plenaria de la Organización de las Naciones Unidas, el día 19 de diciembre de 2001 se firmó la Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad.

⁸¹ Artículo VI de la CIETFDPD.

5.1 Objetivos de la Convención

Este documento hace alusión a los anteriores documentos internacionales ratificados y firmados por la mayoría de los países pertenecientes de la Organización de las Naciones Unidas.

Esta Convención se basa principalmente en anteriores resoluciones tomadas por la ONU con años de anticipación como las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades y distintas resoluciones del Consejo Económico y Social de la ONU. Reconoce que los esfuerzos realizados por los Estados ratificantes de las anteriores convenciones y la cooperación multilateral no ha sido suficiente para promover una participación y oportunidades plenas y efectivas de las personas con discapacidad en la vida económica, social, cultural y política.

Por estos motivos, los Estados parte determinaron crear un comité especial abierto a la participación de todos los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas para que examinara propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, sobre la base de un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Desarrollo Social⁸².

Otro de los objetivos de la convención fue la propuesta de sistematización de los documentos ya existentes sobre personas con discapacidad, tales como instrumentos jurídicos, documentos y programas internacionales existentes que se refieran, directa o indirectamente, a la situación de las personas con discapacidad, entre otros los de las conferencias, cumbres, reuniones o seminarios

⁸² Sección II.

internacionales o regionales convocados por las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales⁸³.

6. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad⁸⁴

Quizá uno de los documentos mejor elaborados, uniformes en materia de personas con discapacidad son las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Dicho documento fue aprobado en el marco del Cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como Tema 109 del programa, el 4 de marzo de 1994. Este conjunto de normas uniformes tuvo como antecedentes las principales reuniones del Consejo Económico y Social de la ONU.

Fue en el 32^o período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, cuando esta iniciativa sobre las normas uniformes recibió el apoyo de gran número de representantes y los debates culminaron con la aprobación, el 20 de febrero de 1991, de la resolución 32/2, en la que se decidió establecer un grupo especial de trabajo de composición abierta, de conformidad con la resolución 1990/26 del Consejo Económico y Social⁸⁵.

⁸³ Sección IV.

⁸⁴ Recomendamos la versión inglesa, pues algunos de los párrafos y articulados no fueron traducidos al castellano, debido a que alguna terminología sobre discapacidad era algo compleja de traducir.

⁸⁵ Párrafo 12 de las NU.

El documento se divide en cinco partes y consta de 22 artículos:

- I. REQUISITOS PARA LA IGUALDAD DE PARTICIPACION
- II. ESFERAS PREVISTAS PARA LA IGUALDAD DE PARTICIPACION
- III. MEDIDAS DE EJECUCION
- IV. MECANISMO DE SUPERVISION

6.1 Objetivos de las Normas

Tomando en cuenta que, aunque estas normas no son de cumplimiento obligatorio, señala que pudieran convertirse en normas internacionales consuetudinarias cuando las aplique un gran número de Estados con la intención de respetar una norma de derecho internacional. Pues éstas según la Comisión, llevan implícito el firme compromiso moral y político de los Estados de adoptar medidas para lograr la igualdad de oportunidades. “Estas Normas constituyen un instrumento normativo y de acción para personas con discapacidad y para sus organizaciones [...] sientan las bases para la cooperación técnica y económica entre los Estados, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales”⁸⁶.

Los objetivos que persiguen estas normas son lo siguientes⁸⁷:

- Garantizar que niñas y niños, mujeres y hombres con discapacidad, en su calidad de miembros de sus respectivas sociedades, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás.
- El logro de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

⁸⁶ Párrafo 14 de las NU.

⁸⁷ Párrafo 15 de las NU.

Resulta relevante que este documento distingue entre los términos de discapacidad y minusvalía. Bien lo refiere en su párrafo décimo noveno y vigésimo primero:

“El empleo de esas dos palabras, "discapacidad" y "minusvalía", debe considerarse teniendo en cuenta la historia moderna de la discapacidad. Durante el decenio de 1970, los representantes de organizaciones de personas con discapacidad y de profesionales en la esfera de la discapacidad se opusieron firmemente a la terminología que se utilizaba a la sazón. Las palabras "discapacidad" y "minusvalía" se utilizaban a menudo de manera poco clara y confusa, lo que era perjudicial para las medidas normativas y la acción política. La terminología reflejaba un enfoque médico y de diagnóstico que hacía caso omiso de las imperfecciones y deficiencias de la sociedad circundante [...] (por lo que) la terminología actual reconoce la necesidad de tener en cuenta no sólo las necesidades individuales (como rehabilitación y recursos técnicos auxiliares) sino también las deficiencias de la sociedad (diversos obstáculos a la participación)”.

Sin duda alguna, estas Normas han servido como inmejorables instrumentos para guiar la política de los países en materia de discapacidad.

Las esferas previstas para cumplir con el principio de la igualdad de participación pueden ser en distintos ámbitos entre los que se encuentran: acceso al entorno físico, a la información y la comunicación. Resulta interesante la política integral para las personas con discapacidad que proponen estas Normas. Lo anterior se debe a que, en lugar de seguir los criterios tradicionales de las anteriores Convenciones y Declaraciones las NU van más allá mediante la incorporación de criterios como la información e investigación multilateral que propone, la

planificación entre naciones, la adecuación de la legislación nacional y la invitación a hacer suyos los criterios de las Normas, así como la propuesta de asignar un monto presupuestario en la política económica referente a las discapacidades de la población. De la misma forma hace énfasis en la supervisión y evaluación de los distintos y variados programas para las personas con discapacidad, además de la cooperación técnica y económica entre naciones.

7. Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad

Esta Convención y su Protocolo Facultativo fueron aprobados el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y quedaron abiertos a la firma el 30 de marzo de 2007. Se obtuvieron 82 firmas de la Convención y 44 del Protocolo Facultativo, así como una ratificación de la Convención.

La Convención se guió por ocho ***principios rectores***:

- a. El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b. La no discriminación;
- c. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d. El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e. La igualdad de oportunidades;
- f. La accesibilidad;
- g. La igualdad entre el hombre y la mujer;

- h. El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Hasta el día de hoy han signado la Convención 130 naciones y 71 países han firmado el Protocolo Facultativo. Por otra parte, han ratificado la Convención 30 países por 18 ratificaciones del Protocolo Facultativo. Nuestra nación firmó el Convenio y el Protocolo el día 30 de marzo de 2007, ratificando estos instrumentos internacionales el día 17 de Diciembre de 2007.

7.1 Antecedentes de la Convención

Podemos decir sin presunción alguna, que México⁸⁸ fue uno de los principales e iniciadores impulsores de esta Declaración en diciembre de 2001, al proponer a la Asamblea General el establecimiento de Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integrada para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad⁸⁹.

Posterior a este evento se llevaron a cabo los periodos de sesiones de este Comité Especial en el año de 2002 y 2003 en el mes de Agosto de cada año

⁸⁸ **BUSTELO**, Mara, "Actores de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con discapacidad" en **GUTIÉRREZ CONTRERAS**, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: por una cultura de la implementación*, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2007, p. 39.

⁸⁹ Este Comité derivó de la resolución 56/168, aprobada por la Asamblea General el día ya referido y fue denominado *Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*. Su objetivo principal era (según la misma resolución de la Asamblea General ya citada): "para que examine propuestas relativas a una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, sobre la base de un enfoque holístico de la labor realizada en las esferas del desarrollo social, los derechos humanos y la no discriminación y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Desarrollo Social". **GÓMEZ ROBLEDO**, Juan Manuel, "Antecedentes y contenido de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad" en *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad...*, op. cit., pp. 19-23.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

respectivo. En el año de 2003 se integró un grupo de trabajo para iniciar la redacción del proyecto de texto concluyendo en el mes de Enero del año de 2004. Durante el año de 2004 se llevaron a cabo las lecturas del proyecto del texto elaborado⁹⁰.

⁹⁰ Conforme a la resolución 60/232 de la Asamblea presentó el informe final del Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad [A/61/611], en su octavo período de sesiones. En distintos puntos de su Resolución establecía lo siguiente:

1. El presente informe complementa el informe del Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad sobre su octavo período de sesiones (A/AC.256/2006/4 y Add.1). [...]
2. En la misma sesión, el Comité decidió establecer un grupo de redacción de composición abierta encargado de asegurar la uniformidad de la terminología empleada en los proyectos de convención y de protocolo facultativo, armonizando las versiones en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, y de informar sobre los resultados de su labor al Comité en la continuación de su octavo período de sesiones, que se celebraría con tiempo suficiente para que el Comité pudiera remitir el texto finalizado de los proyectos de convención y de protocolo facultativo a la Asamblea General antes de que terminara su sexagésimo primer período de sesiones. El Comité pidió al Secretario General que proporcionara servicios de secretaría adecuados para el grupo de redacción, dentro de los límites de los recursos existentes.
3. En su 21ª sesión, celebrada el 5 de diciembre de 2006, el Comité escuchó un informe oral del Presidente del grupo de redacción de composición abierta, Sr. Stefan Barriga (Liechtenstein), sobre los resultados de su labor. El grupo de trabajo celebró nueve reuniones entre el 6 de septiembre y el 17 de noviembre de 2006. En su novena reunión, celebrada el 17 de noviembre, el grupo de redacción decidió remitir al Comité los resultados de su labor, que se reflejan en el anexo del presente informe.
4. En su 22ª sesión, celebrada el 5 de diciembre de 2006, el Comité decidió eliminar la nota al pie del artículo 12 del proyecto de convención.
5. En la misma sesión, el representante del Iraq, en su calidad de Presidente del Grupo de Estados Árabes durante el mes de diciembre de 2006 (en nombre de la Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, las Comoras, Djibouti, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, el Iraq, la Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, el Líbano, Marruecos, Mauritania, Omán, Palestina, Qatar, la República Árabe Siria, Somalia, el Sudán, Túnez y el Yemen), leyó una carta de fecha 5 de diciembre de 2006 dirigida al Presidente del Comité (A/AC.265/2006/5). El representante de Finlandia (en nombre de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que son miembros de la Unión Europea, así como de Andorra, Armenia, Australia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, el Canadá, Croacia, los Estados Unidos de América, la ex República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Israel, Moldova, Mónaco, Noruega, Rumania, San Marino, Serbia y Suiza), leyó una carta de fecha 5 de diciembre de 2006 dirigida al Presidente del Comité (A/AC.265/2006/6).
6. También en la misma sesión, el Secretario del Comité leyó una declaración del Secretario General sobre las consecuencias financieras del proyecto de resolución A/AC.265/2006/L.8/Rev.1.
7. En la misma sesión, el Comité decidió recomendar a la Asamblea General que aprobara un proyecto de resolución titulado "Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad", que contenía el proyecto de convención y de protocolo facultativo (véase el anexo).

En el quinto periodo de sesiones de este Comité en los meses de enero-febrero 2005, se celebraron consultas informales sobre proyectos de artículo concretos. Se permitió asistir a esas consultas a organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones intergubernamentales, aunque sólo los Estados tenían derecho a intervenir.

El siguiente año, 2006, fue trascendental para la aprobación de este tratado, ya que a mediados de diciembre (13 de diciembre) se aprobó por consenso la Convención, después de numerosas revisiones técnicas y negociaciones de este instrumento internacional.

Finalmente, el día 30 de marzo de 2007, la Convención y su Protocolo facultativo quedaron abiertos a la firma en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, donde los Estados y las organizaciones de integración regional pueden firmarlos cuando lo deseen. La firma entraña la obligación de abstenerse de buena fe, durante el período comprendido entre la firma y la ratificación o el consentimiento, de cometer actos contrarios a los fines y propósitos de la Convención⁹¹.

El 3 de abril de 2007, la Convención recibió su 20ª ratificación y el 3 de mayo de 2008 entró en vigor ésta y su Protocolo Facultativo en el Estado mexicano.

7.2 Objetivo de la Convención

Para la Organización de las Naciones Unidas, académicos, representantes de las Organizaciones Civiles⁹² más importantes del mundo, esta Convención sentó uno

⁹¹ GARCÍA VERASTEGUI, Matilde y GISPERT PELÁEZ, Othmar, "Acerca de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" en *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad...*, op. cit., pp. 24-31.

⁹² Por ejemplo, "El Caucus Internacional de la Discapacidad (IDC, por sus siglas en inglés) fue fundado en el marco de la segunda reunión del Comité Ad Hoc, en junio del 2003. Se creó como una necesaria

de los paradigmas más significativos en la cultura de los derechos de las personas con discapacidad, puesto que hasta ese entonces, no había habido un tratado global específico que atendiera las necesidades de las personas con discapacidades, las cuales conforman la minoría más grande del mundo⁹³.

Conforme al artículo 1º de la Convención su principal propósito es “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.

La Convención incluye un capitulo bastante atractivo y moderno, adecuado a las exigencias de la legislación contemporánea. Al inicio establece el propósito de la Convención y posterior a esto señala definiciones generales y principios bajo los cuales se rige el instrumento internacional.

7.3 Importancia de la Convención

No nos queda la menor duda acerca de la enorme y trascendental importancia de esta Convención en el marco de los derechos de las personas con discapacidad.

instancia de unidad, de coordinación y de acción para la incidencia, entre los diferentes representantes acreditados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del movimiento internacional de las organizaciones de personas con discapacidad y de organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre discapacidad, para influir en el proceso de adopción de un tratado temático de derechos humanos para personas con discapacidad, por parte de las Naciones Unidas” *Vid.* MOLINA TOLEDO, Pamela, “El papel de la sociedad civil en la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad” en *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad...*, *op. cit.*, pp. 54-55.

⁹³ En el año de 2006 se llevó a cabo uno de los más recientes seminarios al respecto. Se trata del Seminario Internacional organizado por la Comisión Europea y la Secretaría de Relaciones Exteriores. En este evento internacional participaron destacados académicos y especialistas en el área de los derechos de las personas con discapacidad. Las memorias pueden leerse en el siguiente documento: GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: por una cultura de la implementación*, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2007; *El Tratado sobre los Derechos de los Discapacitados Cierra la Brecha en la Protección de los Derechos Humanos*, Organización de las Naciones Unidas.

Habíamos hecho referencia a distintas Declaraciones y Convenciones Internacionales, pero ninguna había atendido tan minuciosamente las necesidades de las personas con discapacidades.

La Convención vino a cubrir un vacío en el escenario jurídico internacional debido a sus efectos vinculatorios con los países firmantes y ratificantes. Aunque actualmente las personas con discapacidad siguen enfrentando serios y muy duros obstáculos en sus vidas cotidianas considero que este ha logrado ser un avance también en las políticas públicas en materia de derechos.

Otra de las características de este Convenio es que marca un cambio de paradigma en los derechos de las personas con discapacidad. Este cambio de paradigma se debe a que convierte a las personas con discapacidad en sujetos de derecho, y por consiguiente, los Estados que ratificaron el Convenio están obligados a tratar a las personas con discapacidad no sólo como miembros de una minoría, sino como sujetos de derecho que tienen derechos claramente definidos.

Además de lo anterior, el Convenio rompe con el esquema tradicional de discapacidad al introducir elementos como el resultado de interacción entre un ambiente inaccesible y una persona. Remplaza al antiguo concepto de percepción netamente médica (definido en esta investigación) por un modelo que adopta elementos de la sociología y de la teoría de los derechos humanos. Al respecto podemos mencionar que esta concepción comparte la Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF) propuesta hace apenas algunos años por la OMS.

A parte de las numerosas ventajas ya numeradas en párrafos precedentes, esta Convención esclarece el contenido de los principios sobre derechos humanos y su

aplicación a la situación de las personas con discapacidad, incluso proporciona mecanismos eficaces de supervisión que incluyen el monitoreo constante por parte de un grupo de expertos e información sobre lo que los gobiernos y las ONG lleven a cabo; ofrece una norma de evaluación y logros, y establece un marco de referencia para la cooperación internacional.

En lo tocante a esta Convención podemos concluir lo siguiente: la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad es un ***tratado internacional*** en el que se recogen los derechos de las personas con discapacidad así como las obligaciones de los Estados Partes en la Convención de promover, proteger y asegurar esos derechos.

En la referida Convención se establecen dos mecanismos de aplicación:

- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, encargado de supervisar la aplicación de la Convención, y,
- La Conferencia de los Estados Partes, encargada de examinar cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención.

El Protocolo Facultativo de la multicitada Convención es un tratado internacional. En este Protocolo se establecen dos procedimientos con la finalidad de reforzar la aplicación y supervisión de la Convención. El primero procedimiento es el individual de comunicaciones, el cual permite a las personas presentar peticiones ante el Comité alegando violaciones de sus derechos; el segundo es el procedimiento de investigación, éste faculta al Comité para realizar investigaciones de violaciones graves o sistemáticas de la Convención.

III. El marco normativo nacional y estatal de los derechos de las personas con discapacidad

En México, el derecho positivo ha consagrado lo que la doctrina a nivel internacional ha establecido en lo que respecta a las personas con discapacidad. Las normas oficiales a nivel supranacional cuentan con un catálogo de discapacidades y manifestaciones que ayudan a comprender el complejo fenómeno de la discapacidad.

A continuación mostramos el panorama nacional y de nuestro Estado, con el objetivo de tener una visión clara sobre el diagnóstico de las personas con discapacidad y el acuciante fenómeno de la discriminación hacia este sector de la población.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A inicios del siglo XXI nuestra Constitución fue reformada en su artículo 1º para introducir el concepto de “capacidades diferentes”, sin embargo, creo que este equívoco semántico y gramatical vino a rectificar las todavía insuficientes políticas públicas en nuestro Estado, pues el término comúnmente aceptado a nivel internacional y nacional es el de *discapacidad*. Años más tarde este término fue reformado por el de **discapacidad** y como actualmente se mantiene en la CPEUM.

Considero que el problema no se encuentra en una simple reforma de términos, sino de una cultura de integración de las personas discapacitadas en todos los aspectos: sociales, culturales, físicos, educativos, recreacionales, pues en

esencia, el catálogo de derechos establecido universalmente debe ser igual para todos, si seguimos el principio de igualdad jurídica.

1.1 El principio de igualdad y la no discriminación

La discriminación definida por algunos como “una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales y el derecho a la no discriminación como la no discriminación es el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles, siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad y vulnerabilidad actuales causados por prácticas discriminatorias previas contra su grupo”⁹⁴.

La discriminación es caracterizada por algunos autores como **discriminación legal** y la **discriminación de hecho**, la primera es definida como: “aquella distinción basada sobre un factor prohibido que excluye, restringe o menoscaba el goce o el ejercicio de un derecho. Por otra parte, la **discriminación de hecho** se caracteriza por la ausencia de expresión de un criterio para excluir, restringir o menoscabar los derechos de los miembros de un grupo determinado: el factor

⁹⁴ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, “Una idea teórica de la no discriminación” en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, CONAPRED, CNDHDF, IIJ, México, pp. 43-45.

puede operar consciente o inconscientemente, pero el resultado es finalmente el de la exclusión de los miembros de un grupo.⁹⁵

De esta forma, el derecho a la no discriminación se caracteriza por su multidimensionalidad, debido a que no es un derecho que no se agota en sí mismo, sino que cobra sentido en su relación con el resto de los derechos y su función principal es garantizar que todas las personas, sin ningún tipo de distinción razonable, puedan gozar y ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones. “En este sentido el derecho a la no discriminación, a través de la figura de las cláusulas de no discriminación, se ha colocado en las disposiciones preliminares de todas las convenciones y declaraciones sobre derechos humanos promovidas por las Naciones Unidas. Otro elemento que se desprende de la naturaleza jurídica del derecho a la no discriminación es la estrecha relación que guarda con los denominados grupos en situación de vulnerabilidad. Pues al prohibir que se establezcan distinciones en el ejercicio de los derechos con base a motivos tales como la raza, el sexo, el origen étnico, [...] etcétera”⁹⁶.

Siguiendo a Karla Pérez Portilla⁹⁷ podemos sintetizar la evolución histórico-jurídica del principio de igualdad en nuestro país de la siguiente forma:

- **Plan de Iguala de 1821:** aquí se garantizó la protección de varios derechos individuales, entre ellos, la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos,

⁹⁵ COURTIS, Christian, “Legislación y las políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino” en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación, op. cit.*, pp. 232-233.

⁹⁶ DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos, “El desarrollo del derecho a la no discriminación en el sistema de derechos humanos de las naciones unidas” en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación, op. cit.*, pp. 124-125.

⁹⁷ PÉREZ PORTILLA, Karla, *El principio de igualdad: alcances y perspectivas*, IIJ, UNAM, CONAPRED, México, 2005, pp. 30 y ss.

“sin distinción alguna de europeos, africanos, ni indios” (artículo 12), y el respeto y protección a las personas y propiedades (artículo 13).

- **Acta Constitutiva de la Federación de 1824:** El Acta Constitutiva de la Federación, de 3 de febrero de 1824 incluyó en su artículo 30 la imposición a la nación del deber de “proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”.

De igual manera en el artículo 19 establece: “Ningún hombre será juzgado en los Estados o Territorios de la federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se les juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva”. Lo que nos muestra que está presente también el principio de igualdad.

- **Leyes Constitucionales de 1836 (Siete Leyes):** Las Leyes Constitucionales de 1836 no explicitaban la igualdad de los mexicanos, sino que las garantizaban de modo indirecto. Los artículos 2o. y 3o. de la primera de esas leyes enunciaban los derechos y obligaciones del mexicano. Por otra parte, el artículo 4 disponía: “Los mexicanos gozarán de todos los otros derechos civiles y tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes”.

- **Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:** Estas leyes excluían una declaración formal del principio de igualdad y estructuraban un sistema donde la posesión de capital condicionaba el ejercicio del voto y el acceso a la ciudadanía y a los puestos más relevantes del Estado.

Por ejemplo, los requisitos señalados por el artículo 18 de las Bases para tener acceso a la ciudadanía se determina el disfrute de “una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto”, susceptible de ser modificada en su cuantía por los congresos constitucionales, “según las circunstancias de los Departamentos”.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857: En la Constitución de 1857 se hacía mayor énfasis en la libertad que en la igualdad. “Por eso no se encuentra en ella un enunciado sobre el principio igualitario comparable en solemnidad al formulado en su artículo 2º: “en la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobrarán, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes”; o al contenido en el artículo 5º: “la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida, ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre”. Los artículos que se referían más explícitamente a la salvaguarda de la igualdad fueron el 12 y el 13. El primero de ellos prohibía el reconocimiento de títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios, en tanto que el segundo excluía las leyes privativas y los tribunales especiales: “ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta concesión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción”. Quedaba también manifiesta la igualdad por el artículo 34 que, al precisar los requisitos necesarios para ser ciudadano de la República, excluía por vez primera, la obligación de poseer unos determinados ingresos y se limitaba a exigir que se dispusiera de un modo honesto de vivir. En la misma línea, el artículo 35 concedía a todos los ciudadanos sin discriminación el derecho a votar en las elecciones populares, y a “poder ser votados para todos los

cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca” (fracciones 1a. y 2a.)⁹⁸.

- **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865:** Este Estatuto estableció en su artículo 58 lo siguiente: “El Gobierno del Emperador garantiza a todos los habitantes del Imperio, conforme a las prevenciones de las leyes respectivas:

- La igualdad ante la ley.
- La seguridad personal.
- La propiedad.
- El ejercicio de su culto.
- La libertad de publicar sus opiniones.

- **Constitución de 1917:** Esta Constitución establece en el artículo 1o: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Conserva en el artículo 2o. la prohibición de la esclavitud. “No representa ningún salto de gran alcance en materia de igualdad; sin embargo, contiene disposiciones que siguen vigentes y de las cuales se desprenden algunos alcances específicos del principio de igualdad, tales como el artículo 12 que persiste con la redacción original hasta ahora, lo mismo que el 13 cuya redacción es también la misma”⁹⁹.

El artículo 1º de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una serie de principios elementales para el Estado Mexicano: el

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 33-34.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 34-35.

principio de igualdad y el de *no discriminación*; este último principio fue establecido en nuestra Constitución a raíz de una reforma llevada a cabo en el año de 2003.

Se puede decir que actualmente el principio de igualdad del artículo 1º de la CPEUM se concibe como el principio de no discriminación. En este sentido, “la igualdad no consiste en que no se puedan hacer distinciones entre las personas, concediéndoles diversos derechos o privilegios, sino en que las distinciones o diferencias de trato no pueden estar motivadas, en lo esencial, por criterios tales como la raza, la religión, el sexo, el origen social, etc. [...] este principio implica la exclusión de todo trato desigual que no pueda justificarse constitucionalmente”¹⁰⁰.

De esta manera, surge la interrogante de cómo puede justificarse constitucionalmente un trato desigual. Como bien lo establece el referido artículo 1º en su párrafo tercero: “Queda prohibida toda discriminación, motivada por origen étnico o nacional [...] o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Del citado artículo y de una interpretación *a contrario sensu* del mismo podría inferirse que, sí están permitidas las acciones positivas, consistentes en tratar de manera desigual a ciertas personas con el fin de liberar o retirar los obstáculos para lograr la igualdad y prohibir la discriminación, ya que dicha discriminación sólo puede ser aquella que atente o menoscabe los derechos y libertades de las personas. Además la dignidad humana es el fundamento de los derechos, tal y

¹⁰⁰ **FIX-FIERRO**, Héctor, “Comentario al Artículo 1º de la CPEUM”, en **CARBONELL**, Miguel (comp.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada y concordada)*, UNAM, IIJ, Porrúa, México, 2004, pp. 6-7.

como ha quedado enunciado por ejemplo en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre¹⁰¹:

- a) La dignidad es la base o fundamento de los derechos humanos, de la justicia y la paz social;
- b) existe un reconocimiento universal de la existencia de esta dignidad, y hay también una convicción generalizada de que la misma es algo valioso, valioso de suyo, con una valor inmanente al propio hombre quien es su titular o la posee;
- c) de la dignidad participan hombres y mujeres por igual; y,
- d) la idea de dignidad de la persona se encuentra en estrecha vinculación con la libertad humana.

“La referencia a la dignidad de la persona en la Constitución mexicana debe además ser la guía orientadora que ha de servir al menos en tres actividades básicas en cualquier Estado de derecho. Orientadora para la producción de las normas, por parte del poder legislativo; también para su posterior interpretación e igualmente para la aplicación de tales normas por parte del Poder Judicial”¹⁰².

Pero, cuando se trata de remover alguna desigualdad existente entre la población, se vuelve necesario que el Estado actúe, teniendo su justificación en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho. Precisamente este es el tópico del siguiente apartado y la ley que regula este apartado de la CPEUM.

¹⁰¹ **SALDAÑA**, Javier, “La dignidad de la persona. fundamento del derecho a no ser discriminado injustamente” en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación, op. cit.*, pp. 61 y ss.

¹⁰² *Idem*.

2. Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003. El antecedente más próximo fue la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación que laboró durante el año 2001 sobre la temática de la no discriminación y que formuló al público un anteproyecto. Dentro de esta Comisión trabajaron más de 150 personas, pertenecientes a grupos sociales, organizaciones civiles, que han sido históricamente y socialmente, discriminados en México. La Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación contiene 85 artículos y cinco artículos transitorios, distribuidos en seis capítulos.

2.1 Objetivos

El objetivo de la Ley como bien lo dispone su artículo 1º es “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”.

Al respecto de este artículo refiere el destacado maestro MIGUEL CARBONELL, la igualdad de oportunidades implica entonces “que exista un mínimo de “igualdad de recursos”, los cuales deben estar a disposición de todas las personas, de manera que el origen nacional, social o económico (determinados a través del lugar de nacimiento, la pertenencia a un grupo social o el nivel de ingresos de su núcleo familiar), no predetermine el éxito o el fracaso de cada una de ellas en el acceso a los mencionados bienes socialmente relevantes. Lo importante es poner en evidencia que la igualdad de oportunidades es una vertiente del principio de igualdad distinta (pero complementaria) del mandato de no discriminación y que

no se agota con la consideración de que todas las personas son iguales ante la ley, sino que exige que tanto las autoridades como los particulares tomen medidas de hecho para asegurar el igual acceso a bienes jurídicos valiosos”¹⁰³.

2.2 Conceptos

En cuanto al concepto de discriminación, es importante destacar que el artículo de la LFPED no transcribe lo dispuesto por el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, sino que lo amplía aún más con la figura del antisemitismo y la xenofobia. De la misma forma, es destacable lo establecido en la legislación al ampliar el sentido sobre lo que no debe entenderse por discriminación.

2.3 Medidas para prevenir la discriminación

Estas medidas se desprenden del artículo segundo de la LFPED, cuando obliga al Estado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas (igualdad material o sustancial). Señala que en esta tarea deben intervenir los poderes públicos federales con el objeto de eliminar obstáculos *que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país.*

2.4 Acciones positivas y medidas de igualación positiva

De esta forma, las medidas o acciones positivas para acabar con la desigualdad real, existente entre las personas se definen respectivamente¹⁰⁴:

¹⁰³ **CARBONELL**, Miguel, “Comentario al artículo 1º” en *Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación comentada*, op. cit., p. 6.

¹⁰⁴ **GIMÉNEZ GLUCK**, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 58-62.

Acción positiva: “el trato formalmente desigual que basa la diferencia en el tratamiento en la pertenencia a un grupo que comparte la posesión de un rasgo minusvalorado [...] se caracteriza principalmente por ser medidas que favorecen a los miembros de un colectivo por su pertenencia al mismo, no por circunstancias individuales”.

Las acciones positivas pueden a su vez, clasificarse en acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa. Las acciones positivas moderadas “buscan favorecer al valor de la igualdad sustancial a través de medidas de igualación que permitan remover los obstáculos que impiden a los miembros de grupos discriminados llegar a procesos de selección social (escuela, trabajo, acceso a servicios sanitarios, etcétera), en condiciones de igualdad con el resto de las personas”¹⁰⁵.

Por otra parte, las medidas de discriminación inversa “son concretamente las cuotas que se reservan a diversos grupos discriminados para alcanzar bienes sociales escasos (lugares en la universidad, puestos públicos, listas electorales, etcétera)”¹⁰⁶.

Medidas de igualación positiva: “tratos formalmente desiguales que tienen como finalidad constitucionalmente admisible la igualdad entre los ciudadanos individualmente considerados y, por ello, basan la diferencia en el trato en la situación de inferioridad del beneficiado, situación de inferioridad que viene reflejada por rasgos que objetiva e individualmente la determinan”.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 75.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 79.

Los obstáculos que persigue eliminar la legislación con estas acciones y medidas positivas son los siguientes¹⁰⁷:

A) Obstáculos normativos, “los cuales impiden el pleno desarrollo de las personas; es el caso de todas las normas que adoptan medidas paternalistas injustificadas y que impiden a las personas desarrollarse como agentes moralmente autónomos. En este supuesto se ubican muchas normas prohibitivas de nuestro derecho penal y de nuestro derecho administrativo sancionador. Se trata de normas que, por ejemplo, impiden a las mujeres autodeterminarse en materia de maternidad a través de la imposición de sanciones por interrumpir voluntariamente un embarazo; en el mismo caso se ubican las normas que no permiten a las personas elegir libremente a su cónyuge, ya que el ordenamiento jurídico contiene un concepto de matrimonio que solamente lo hace posible para las parejas heterosexuales; también puede citarse el ejemplo de las normas que limitan el consumo de ciertas sustancias, cuando se hace de forma privada y sin poner en riesgo ningún bien jurídico de terceros”.

B) Pobreza: La pobreza es una severa limitación para el acceso a bienes básicos (jurídicos, políticos y económicos) y pone en entredicho el concepto mismo de dignidad humana.

C) Bajo nivel educativo. Las medidas y acciones de igualdad positiva, tales como la instrumentación de programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles, la impartición de educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable, la promoción al acceso a centros de desarrollo

¹⁰⁷ **CARBONELL**, Miguel, “Comentario al artículo 2º” en *Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación comentada*, op. cit., pp. 11-13.

infantil, incluyendo a menores con discapacidad, siguiendo a Francisco Laporta, deben regirse bajo ciertos principios¹⁰⁸:

- **Principio de satisfacción de las necesidades.** Conforme a este principio, estaría justificado dar un tratamiento diferente a una persona que tiene una necesidad que satisfacer, y por el contrario, no dar ese mismo tratamiento a quien no tenga esa necesidad. Para esto, debemos distinguir entre necesidades básicas y necesidades aparentes o personales; entre las necesidades básicas se encuentran aquellas que son indispensables en cualquier plan de vida, tales como la salud, la vida, la alimentación y la vivienda); por lo que las necesidades aparentes serían aquellas en las cuales una persona requiere para llevar a cabo un determinado plan de vida (viajar, tener una casa, coche, etc.)

- **Principio de retribución de merecimientos.** De acuerdo a este principio, está justificado tratar de manera diferenciada a una persona que tenga un merecimiento, respecto a otra que no lo tenga.

- **Principio de reconocimiento de aptitudes.** Conforme a este criterio, es legítimo dar un trato diferenciado a una persona que tiene determinados rasgos o características, predominantemente innatas, respecto a otra que no las tuviera; dichas características pueden ser la inteligencia, la salud, rasgos físicos, la experiencia, etc.

- **Principio de consideración de status.** Conforme este principio sería legítimo dar un trato diferente –más positivo- a una persona que tenga un cierto status en relación a otra persona que no lo tenga. Pero este estatus no debe ser entendido

¹⁰⁸ LAPORTA, Francisco, "El principio de la igualdad: introducción a su análisis" en *Sistema*, No. 67, Madrid, 1985, pp. 20-31.

de una manera discriminante, sino que se refiere a una perspectiva sociológica, tales como los grupos vulnerables y débiles de la sociedad.

Cabe referir que esta Ley aún no cuenta con el Reglamento para su efectivo cumplimiento, como bien lo ordena el artículo 89 f.I de la CPEUM al ejecutivo federal. Por este motivo, las atribuciones del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad se han visto reducido a meras cuestiones administrativas. Todo esto a pesar de lo establecido en el Artículo Quinto Transitorio, el cual señala lo siguiente: Quinto.- El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley en un plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley. Y aún más lamentable, nuestro Estado no cuenta con su propio reglamento. Hablaremos al respecto en la última parte de nuestra investigación.

2.5 El Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación: estructura y funciones

Primeramente, para poder comprender las funciones y quejas o denuncias que pueden presentarse ante este organismo, resulta necesario conocer su marco normativo.

El Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED) es un órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003, y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de Junio del mismo año. El Consejo fue creado para promover políticas y medidas inclinadas a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Artículo 1º del Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para prevenir la discriminación.

Uno de los principales antecedentes del Consejo fue el trabajo realizado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Esta comisión estuvo trabajando durante varios meses y recogió las propuestas de distintos académicos, especialistas de Organizaciones no Gubernamentales y la sociedad civil en general. De su trabajo surgió el anteproyecto de lo que posteriormente se convirtió en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Conforme al artículo 16 de la LFPED, esta entidad centralizada, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y está subordinada a la Secretaría de Gobernación. Ésta goza de autonomía técnica y de gestión, adopta sus decisiones con plena independencia, y no está subordinado a ninguna autoridad para sus resoluciones en los procedimientos de reclamaciones o quejas.

Conforme al artículo 17 de la LFPED, los objetos de esta Comisión son las siguientes:

- Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y,
- Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

En cuanto a las facultades de la CONAPRED, pueden clasificarse en las siguientes, de acuerdo al criterio realizado por MIGUEL CARBONELL¹¹⁰:

¹¹⁰ **CARBONELL**, Miguel, "Comentario al artículo 20" en *Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación comentada*, op. cit., pp. 140 y ss.

1. Facultades relacionadas con la puesta en práctica de políticas públicas
2. Facultades relacionadas con la promoción de un cambio cultural
3. Facultades relacionadas con la promoción de un cambio jurídico

2.6 Procedimiento administrativo de queja, denuncia y reclamación

Conforme a la LEFPED, toda persona puede denunciar presuntas conductas discriminatorias y presentar ante el Consejo reclamaciones o quejas respecto a dichas conductas, ya sea directamente o por medio de su representante.

Las reclamaciones y quejas que se presentan ante el Consejo sólo se admiten dentro del plazo de un año, contado a partir de que el reclamante o quejoso tengan conocimiento de dichas conductas, o en dos años fuera de esta circunstancia.

Posterior a esta queja o reclamación, el CONAPRED proporcionará a las personas que presuntamente hayan sido discriminadas, asesoría respecto a los derechos que les asisten y los medios para hacerlos valer y, en su caso, orientará en la defensa de los citados derechos ante las instancias correspondientes.

Por otro lado, la reclamación es un procedimiento que se sigue ante el Consejo por conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

2.7 Posible reforma a la LFPED

El 28 de noviembre de 2007 se presentó el Proyecto de reformas a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Esta reforma fue creada en el marco del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, su evaluación

en términos de impacto, los Foros nacionales e internacionales, las opiniones jurídicas emitidas a iniciativas de leyes federales, consultas desahogadas a personas físicas, organizaciones de la sociedad civil de diversas entidades de la federación, Congresos de los Estados, asesorías, o recepción de opiniones, sugerencias y propuestas múltiples de académicos, organizaciones de grupos vulnerables, expertos, revisión de conceptos de los estudiosos, publicaciones y aportaciones, se ha conformado un acervo de experiencias, aprendizaje y reflexión relacionados con el grado de influencia del CONAPRED en la tutela del derecho fundamental a la no discriminación¹¹¹.

Como ya bien lo hemos referido en el anterior capítulo, la legislación propuesta conceptualiza más variadas definiciones que antes no se encontraban. Además de esto, el desarrollo integral de la ley mediante la inclusión de ciertas cuestiones administrativas para dar efectividad a la ley como el presupuesto de egresos

3. Ley General de las Personas con discapacidad

Conforme al artículo 1º de esta Ley su objeto es establecer las bases que permitan la plena inclusión de las personas con discapacidad, en un marco de igualdad y de equiparación de oportunidades, en todos los ámbitos de la vida. En el segundo párrafo señala que, estas disposiciones serán enunciativas y no limitativas, lo que significa según la misma ley que reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.

Podemos clasificar la ley en distintos apartados entre los que se encuentran:

¹¹¹ Exposición de motivos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

- **Objeto:** establecer las bases que permitan la plena inclusión de las personas con discapacidad, en un marco de igualdad y de equiparación de oportunidades, en todos los ámbitos de la vida, además, mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.
- **Definiciones,** definen los términos principales de la Ley, a saber: asistencia social, ayudas técnicas, comunidad de sordos, educación especial, equiparación de oportunidades, estenografía proyectada, estimulación temprana, consejo, lengua de señas, organizaciones, personas con discapacidad, prevención, rehabilitación, sistema de escritura Braille.
- **Aplicación.** Exige la aplicación de la ley a las dependencias de la Administración Pública Federal, a las entidades paraestatales, a los órganos desconcentrados y al Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como a los Gobiernos de las Entidades Federativas y a los municipios, en los términos de los convenios que se celebren.
- **Obligaciones.** Aclaran las medidas que las entidades, ya referidas, especialmente la administración pública federal por conducto de sus distintas dependencias centralizadas, deben adoptar para promover, proteger y asegurar los derechos de la Convención.
- **Principios generales.** Equidad, justicia social, equiparación de oportunidades, reconocimiento de las diferencias, dignidad, integración, respeto y accesibilidad.
- **Derechos específicos.** Identifican los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales y humanos existentes, afirmando que las personas con

discapacidad también son titulares de esos derechos, entre los derechos que enuncian se encuentran los siguientes derechos:

- Salud
- Trabajo y capacitación
- Educación
- Facilidades arquitectónicas, desarrollo urbano, vivienda
- Transporte público y comunicaciones
- Deporte y la cultura¹¹²

• **Medidas para promover la aplicación.** Identifican medidas concretas que los Estados deben adoptar para asegurar un entorno que permita el goce de los derechos humanos, a saber: el desarrollo y la asistencia social, en materia de asistencia social existen dos vertientes principales a saber:

- a) La prevención de discapacidades, y
- b) La rehabilitación de las personas con discapacidad.

3.1 Consejo Nacional para las personas con discapacidad y Consejo Consultivo para las Personas con Discapacidad

Dada la importancia de este organismo, será tratado en el apartado siguiente. Se establece que el incumplimiento de los preceptos establecidos por esta Ley será sancionado conforme lo prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables.

¹¹² Estas últimas tres, más que ser un conjunto de derechos, establecen las políticas públicas en materia de accesibilidad a los espacios públicos de las personas con discapacidad, planteando medidas concretas para restar las desigualdades existentes.

Conforma al artículo 29 de la Ley General para las Personas con Discapacidad, el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS) es el instrumento permanente de coordinación intersecretarial e interinstitucional que tiene por objeto contribuir al establecimiento de una política de Estado en la materia, así como promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas derivados de la ley.

Conforme al artículo 30 de la referida ley, entre algunas de sus más importantes atribuciones se encuentran las siguientes:

- a) Elaborar y coordinar, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, promoviendo, convocando y concertando acuerdos o convenios con las dependencias de la Administración Pública Federal, las Entidades Federativas, los municipios, los sectores social o privado, o las organizaciones, evaluando periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo;
- b) Promover acciones para generar la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad;
- c) Impulsar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad y hacer de su conocimiento los canales institucionales para hacerlos exigibles ante la autoridad competente;
- d) Establecer la política general de desarrollo integral de las personas con discapacidad, mediante la coordinación de los programas interinstitucionales;
- e) Concertar acuerdos de colaboración con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, para el desarrollo de proyectos que beneficien a las personas con discapacidad;

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

- f) Ser el organismo de consulta y asesoría obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en su caso, voluntaria para las instituciones de los sectores social y privado, que realicen acciones o programas relacionados con las personas con discapacidad.

El Consejo se integra por las siguientes dependencias¹¹³:

- a) Secretaría de Salud;
- b) Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- c) Secretaría de Desarrollo Social;
- d) Secretaría de Educación Pública;
- e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- f) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y
- g) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Este Consejo es presidido por el Secretario de Salud y cuenta con un Secretario Ejecutivo que es el titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Actualmente, el Presidente es el Dr. José Ángel Córdova Villalobos, Secretario de Salud y el Dr. José Javier Osorio Salcido es el Secretario Técnico.

De conformidad con el artículo 35 de la referida ley, el **Consejo Consultivo** es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer y opinar sobre los programas o acciones que se emprendan a favor de las personas con discapacidad, así como recabar propuestas y presentarlas al Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad.

¹¹³ Artículo 31 de la LGPD.

El Consejo Consultivo está integrado por representantes de organizaciones que participan en calidad de consejeros de acuerdo con una convocatoria pública que emite el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad.

4. Constitución Política del Estado de Nuevo León

Nuestra Constitución estatal recoge aún el concepto de **capacidades diferentes** en lugar de **personas con discapacidad** en su artículo 1º: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades”.

Sobre este respecto, habíamos señalado ya en la primera parte de nuestro estudio que resulta impreciso conceptual y gramaticalmente emplear el término de capacidades diferentes en lugar del adecuado que es discapacidad. Este artículo de la Constitución de Nuevo León debería de reformarse y volver a introducir el antiguo concepto de **discapacidad**. Esto con el objetivo de adecuar nuestra legislación vigente con la legislación internacional y nacional, normas uniformes y cada uno de los criterios de expertos y tratadistas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

IV. Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León y el Consejo de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León

Conforme al artículo 2º de la Ley del Consejo de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León este consejo es un organismo público descentralizado de participación ciudadana de la Administración Pública Estatal, con personalidad

jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

El objeto general de este Consejo es planear, ejecutar y evaluar las acciones en materia de desarrollo social en el Estado, a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de Nuevo León, principalmente de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginación y brindarles la oportunidad de llevar una vida digna, regido por los principios de regirá por los principios de libertad, justicia, igualdad, equidad, democracia, solidaridad, subsidiaridad, participación social, respeto al individuo y a la diversidad, sustentabilidad, honestidad y transparencia¹¹⁴.

La Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León es la parte sustantiva de la legislación del Consejo de Desarrollo Social de nuestro Estado. Esta Ley de entre otros objetivos, destacan los siguientes¹¹⁵:

- a) Regular las atribuciones que en materia de desarrollo social prevé la Ley General de Desarrollo Social para el Gobierno del Estado y los Municipios;
- b) Establecer las bases y los mecanismos para la planeación, instrumentación,
- c) ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social;
- d) Garantizar la calidad de los programas de desarrollo social a cargo del Gobierno del Estado y de los Municipios, así como su eficiente aplicación con apego a la equidad y la justicia.

¹¹⁴ Artículo 3º de la LCDSNL.

¹¹⁵ Artículo 1º de la LDSNL.

En relación con los derechos de las personas con discapacidad, esta Ley hace referencia a ellos cuando manifiesta los principios bajo los cuales se regirá:

*“Artículo 5º. La **Política de Desarrollo Social** se sujetará a los siguientes principios:*

...

*VII. **Respeto a la diversidad:** Reconocimiento de los derechos constitucionales de las personas en términos de su origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, **para superar toda condición de discriminación** y promover un desarrollo con **equidad y respeto a las diferencias**”;*

En este mismo sentido, la Ley del Consejo de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León hace referencia a las personas con capacidades diferentes y no a las personas con discapacidad. En relación con sus atribuciones, manifiesta que este organismo tiene la atribución de **diseñar esquemas de participación social**, de proyectos productivos y de apoyo a adultos mayores, **a personas con capacidades diferentes** y a organizaciones no gubernamentales comprometidas con el desarrollo social¹¹⁶. De igual forma, manifiesta que los vocales del Consejo de Participación Ciudadana del referido organismo, deberá estar integrado por lo menos con un representante de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la atención de personas con capacidades diferentes¹¹⁷.

V. Ley de Personas con Discapacidad en el Estado de Nuevo León

¹¹⁶ Artículo 8º F.II de la LDSNL.

¹¹⁷ Artículo 10º F. IV, inciso a).

Hemos llegado a uno de los puntos medulares de esta investigación. Esto, debido a que la temática que estamos a punto de abordar en los capítulos tercero y cuarto de esta tesis está relacionada con el mejoramiento y perfeccionamiento de la legislación del Estado de Nuevo León en materia de los derechos de las personas con discapacidad.

El día miércoles 8 de marzo de 2006 fue publicada la Ley de Personas con Discapacidad en el Estado de Nuevo León en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, entrando en vigor 30 días después, abrogando a la anterior Ley de Integración Social de Discapacitados del Estado de Nuevo León.

El primer artículo de la Ley estatal es idéntico al artículo primero de la Ley General de Personas con Discapacidad (nivel federal). En el artículo segundo se proporcionan las definiciones generales que se emplearán en la Ley. Cabe mencionar que las definiciones proporcionadas por la legislación nos brindan un panorama aún más claro que la misma legislación federal sobre ciertas situaciones tales como *deficiencia*, *accesibilidad universal* y una de las más importantes: *vida independiente*¹¹⁸.

El principio de irradiación hacia los tres poderes del estado y la sociedad en general, incluyendo la iniciativa privada y sociedad civil, nos dan pauta para señalar que esta Ley es inclusiva y busca fortalecer la cultura de la no discriminación hacia las personas con algún tipo de discapacidad¹¹⁹.

Aún más, los principios que rigen esta ley son más detallados y mejorados en relación con la legislación federal. Tales principios son: la equidad, justicia social,

¹¹⁸ La Ley la define como: “la capacidad del individuo para ejercer decisiones sobre su propia existencia y participación en el entorno social”. Haremos referencia a este concepto cuando realicemos el análisis comparado con la legislación española sobre este respecto.

¹¹⁹ Artículo 3º de la LPDNL.

equiparación de oportunidades, reconocimiento de las diferencias, dignidad, integración, respeto y la accesibilidad¹²⁰.

Como es de saberse, toda política pública es aplicada por medio del poder ejecutivo. Bajo esta tesitura, esta Ley otorga facultades al poder ejecutivo para llevar a cabo acciones necesarias y poner en práctica las políticas públicas que dicte la normatividad existente. En este sentido, el artículo 6º otorga distintas atribuciones al poder ejecutivo estatal para dar cumplimiento a la Ley.

El Título Segundo se refiere a los **derechos y garantías** de las personas con discapacidad. Cabe referir que no solamente está haciendo referencia a lo sustantivo, sino a los medios para volverlos efectivos cuando refiere el término de garantías. Entre los derechos que consagra este apartado se encuentran los siguientes:

- a) Salud
- b) Trabajo y capacitación
- c) Educación
- d) Accesibilidad Universal y las Facilidades Arquitectónicas, de Desarrollo Urbano y de Vivienda
- e) Del Transporte Público y las Comunicaciones¹²¹

Definitivamente, el apartado de derechos no establece nada más allá de lo que no establece la legislación federal en la Ley General de Personas con Discapacidad. Tiene casi el mismo índice. Esto se debe a la uniformización e impulso conjunto de

¹²⁰ Artículo 5º de la LPDNL.

¹²¹ Estos últimos dos, si bien no constituyen por sí mismos derechos, forman parte de las políticas públicas para la universalización y libre desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad, pues estas políticas tienden a disminuir las desigualdades existentes.

las políticas públicas en materia de personas con discapacidad, desde el nivel federal hasta los distintos poderes estatales y municipales.

Sobre los siguientes capítulos de la Ley, relativos al desarrollo y la asistencia social, debemos señalar que expresan las mismas propuestas de la legislación federal sin cambio alguno, incluso, la legislación estatal se ha ido modificando cuando se reforma la legislación federal para adecuarla conforme al mismo molde.

En cuanto a la defensa de los derechos que consagra esta ley, está la figura de la denuncia popular. Ésta consiste en que, cualquier persona o grupo de la Sociedad Civil Organizada, ante cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños o afectación a los derechos y garantías que establece la Ley de persona con discapacidad del Estado de Nuevo León, o que contravenga cualquier otra de sus disposiciones o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con las personas con discapacidad, presente una denuncia ante *Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la familia* y demás órganos competentes como el Consejo de Desarrollo Social.

El procedimiento de denuncia es muy sencillo. Conforme al artículo 51 de la LDSNL esta debe ser por escrito ante el Estado, o en su caso ante la autoridad municipal del ramo, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones de las personas o los servidores públicos sujetos al cumplimiento de la Ley, para que las autoridades competentes determinen si existe o no responsabilidad administrativa, e impongan las sanciones correspondientes en su caso, previo el derecho de audiencia.

La denuncia popular podrá ser presentada por cualquier persona, y para que sea procedente bastará presentar lo siguiente¹²²:

- a) La descripción de los actos, hechos u omisiones denunciados;
- b) Los datos que permitan identificar a la presunta autoridad, funcionario infractor o responsable; y,
- c) Las pruebas que ofrezca el denunciante.

¹²² Artículo 53 de la LDSNL.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO III

UNA VISIÓN SUCINTA SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MÉXICO Y EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

I. La población con discapacidad en México y Nuevo León

Conforme a estadísticas de la OMS, la población global de personas con discapacidad va en aumento. Esto tiene distintas razones, entre las que se encuentran: los avances en la medicina y el envejecimiento de la población mundial. En los países que tienen expectativa de vida de más de 70 años, los individuos pasan en promedio alrededor de 8 años, es decir 11.5 por ciento de su vida útil, con alguna discapacidad.¹²³

De acuerdo con las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), son acerca de 650 millones de personas en el mundo las que sufren diversas formas de discapacidad¹²⁴. El ochenta por ciento de esas personas viven en países pobres, los cuales son los menos preparados para atender sus necesidades.

Cuando se incluye a los familiares inmediatos, el número de personas afectadas por alguna discapacidad suma más de mil millones. Esto resulta particularmente importante ya que las discapacidades son un factor que contribuye a la pobreza, a

¹²³ *World Report on Disability and Rehabilitation*, Concept Note, World Health Organization, Issue No. 2, New York, 2008.

¹²⁴ *The Who Newsletter on disability and rehabilitation*, disability data counts, World Health Organization, Issue No. 3, New York, 2008.

un acceso limitado a la educación y la salud, a la exclusión y discriminación tanto para las personas con discapacidad como para sus familias¹²⁵.

A continuación mostramos una panorámica de México y el Estado de Nuevo León al respecto.

1. Algunos datos esenciales

Conforme al último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000 del INEGI, de los 97'014,867 millones de mexicanos que habitaban el país en ese año 2 241 193 (2.24%) tienen algún tipo de discapacidad¹²⁶. De ese porcentaje, el 19.4% ha sido de nacimiento, el 31.6% por enfermedad, mientras que el 17.7% y 22.7% por accidente y edad avanzada respectivamente.

En el Estado de Nuevo León existen 81,463 habitantes con algún tipo de discapacidad, el 52% de ellos son hombres y el 48% mujeres¹²⁷. La causa principal de la discapacidad en más de la mitad de ellos ha sido el nacimiento y la enfermedad; mientras que la otra mitad se ha debido a la edad avanzada o alguna clase de accidente.

Por otra parte, conforme al grupo de edad de la población con discapacidad, predomina más la ubicada de 15 a 64 años de edad¹²⁸. Aunque por otro lado, existen 628,825 personas con 65 años y más con algún tipo de discapacidad. Y al parecer, Nuevo León sigue esta tendencia nacional.

¹²⁵ *The Who Newsletter on disability and rehabilitation*, disability data counts, World Health Organization, Issue No. 4, April 2008, p. 3.

¹²⁶ Ver Anexo I.

¹²⁷ Ver Anexo III.

¹²⁸ Ver Anexo II.

1.1 Clases de discapacidad en México y en Nuevo León

Continuando con los índices ya referidos, a nivel nacional, la proporción de población con algún tipo de discapacidad es la siguiente¹²⁹:

- a) 987,000 (45.3%) tienen discapacidad motora
- b) 629,000 (26%) tienen discapacidad visual
- c) 383,000 (15.7%) tienen discapacidad auditiva
- d) 321,000 (13 %) tienen discapacidad intelectual

En Nuevo León, la distribución porcentual de los tipos de discapacidad se ubica de la siguiente manera:

- a) 50.9% tienen discapacidad motora
- b) 22.8% tienen discapacidad visual
- c) 13.1% tienen discapacidad auditiva
- d) 7.3% tienen discapacidad intelectual
- e) 5.6% tienen discapacidad de lenguaje

2. Índices de discriminación en México

México ocupa el lugar 53 de una lista de 177 países, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD.). Poseemos un desarrollo humano alto, con una esperanza de vida promedio de 75.1 años, una tasa de alfabetización del 90.3% y un Producto Interno Bruto de 9.168 per cápita. A pesar de esto, el mismo Informe señala que el

¹²⁹ Ver Anexo IV.

10.1% de la población del país se encuentra en el umbral de la pobreza nacional; que sólo se destina el 2.7 % del Producto Interno Bruto para inversión en servicios de salud pública; que sólo se canaliza el 5.3% del Producto Interno Bruto para la educación; que 5% de la población padece condiciones de desnutrición, y que 8% de los niños menores de 15 años poseen un peso inferior a la media para su edad¹³⁰. A nivel nacional, en México existe una desigualdad formal y sustancial latente, la distribución de la riqueza es mala y tenemos un alto índice de corrupción¹³¹.

Conforme a un reciente estudio realizado por el CONAPRED, existe un alto grado de discriminación en nuestro país en relación en el trabajo, salud, educación y acceso a la justicia¹³². En el año de 2005 se llevó a cabo la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación 2005, realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), ésta refleja la percepción que la sociedad tiene sobre el estado de la discriminación en México y la percepción que las personas en situación de vulnerabilidad piensan al respecto.

Esta encuesta evidenció dos tipos de discriminación: la segregacionista, que separa a grupos de personas y los confina en ámbitos específicos con base en características físicas; y otra menos definida, más difusa, que afecta a sujetos por un rasgo que no es físico. Por otra parte, los tres grupos que la sociedad mexicana percibe como más necesitados de ayuda por parte del gobierno para conseguir

¹³⁰ "Tiempo de ambiciones audaces Juntos podemos reducir la pobreza a la mitad", *Informe Anual 2005 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, ONU, New York, 2005.

¹³¹ *Global Corruption Report 2008 (Corruption in the Water Sector)*, Transparency International, Cambridge University Press, United Kingdom, 2008, pp. 165-169.

¹³² *Información Básica sobre el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación*, CONAPRED, México, 2005.

trabajo son las personas indígenas, las **personas con discapacidad** y las personas adultas mayores.

La perspectiva de la discriminación arroja datos bastante agudos como aquella en la cual su respuesta fue que: ***sería preferible dar trabajo a las personas sin discapacidad que a las personas que viven con algún tipo de discapacidad.***

La Encuesta revela datos sumamente preocupantes de intolerancia: por ejemplo, el 40% de las personas encuestadas estarían dispuestas a organizarse para impedir el establecimiento de comunidades indígenas cerca de su domicilio.

Esta investigación también reveló que el mexicano promedio sí discrimina a las personas con discapacidad; debido a que el 41% de los encuestados opina que ***las personas con discapacidad no trabajan tan bien como las demás***, y que una de cada tres personas encuestadas está de acuerdo con que en ***las escuelas donde asisten niños con discapacidad disminuye la calidad de la enseñanza.***

II. Políticas públicas para el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad: percepciones y deficiencias

Como conclusiones del Diagnóstico sobre la discapacidad en México se señaló lo siguiente¹³³:

*“Nuestro país cuenta con un marco jurídico que abarca varios aspectos para la integración de personas con discapacidad, pero de una manera **inadecuada, anacrónica e ineficiente**. La nueva Ley General de Personas con Discapacidad está basada en un **Modelo Médico y no de Derechos humanos**. Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas han sido incorporadas en*

¹³³ ANTÚNEZ FARRUGIA, María Eugenia y BALCÁZAR DE LA CRUZ, Andrés, *Diagnóstico Sobre Discapacidad en México*, CONAPRED, México, 2008, pp. 52-53.

los programas gubernamentales desarrollados recientemente, **pero no en el marco jurídico. La CIF ha tenido poca difusión y solamente es conocida en el sector salud y algunas dependencias gubernamentales relacionadas al mismo.** Actualmente el país se encuentra en la fase de implementar los programas gubernamentales desarrollados durante los pasados cinco años. Existen avances, pero a la fecha se carece de información sistematizada y del impacto real en las vidas de las personas con discapacidad.

[...]

El nuevo Consejo Nacional de Personas con Discapacidad no se encuentra en pleno funcionamiento por **falta de Reglamento para la Ley General de Personas con Discapacidad.** Se buscaron indicadores cuantitativos referentes a población atendida, trabajando, incluida en escuelas regulares, con necesidades de órtesis y **prótesis**, o por lo menos cuantas personas con discapacidad pertenecen al rubro de pobres en extremo. Es necesario que el país cuente con un **censo de población con discapacidad confiable. La población con discapacidad se ha sentido utilizada por los demás**, desde el Gobierno hasta por sus propias familias, usándolos como pretexto para conseguir prebendas, votos electorales y recursos de todos tipos y **finalmente no hubo una sola instancia que hasta el momento haya desarrollado indicadores cualitativos que monitoreen la calidad de vida y el disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad se sienten discriminadas en varios ámbitos de su vida, con pocas oportunidades de superación. **La discapacidad se sigue viendo como un tema médico, de rehabilitación y asistencial, pero no de integración igualitaria;** mucho menos se le considera como **“consumidores”, “publico”, o como “socios”;** los Derechos Humanos de las personas con discapacidad no son vigilados ni reciben la importancia adecuada en nuestro País”.

Según análisis de expertos, las políticas públicas en México en materia de discapacidad: “se diseñan sin involucrar a las personas con discapacidad así como a las familias y a las organizaciones que trabajan con y para las personas con discapacidad. Todo, al parecer, comienza con la carencia de diagnósticos que describan la realidad en que viven las poblaciones en cuestión. Así mismo y luego de implementadas, no se da seguimiento a la aplicación de las acciones de gobierno, situación que es más notoria al término de las administraciones, estatales, municipales y federal [...] en el ámbito estatal y federal hemos observado que los gobiernos, en el diseño y ejecución de políticas públicas, parten de la noción de un México homogéneo sin considerar la diversidad geográfica, social, económica y antropológica existente.

Esta forma “de ver el mundo” tiene como fundamento así mismo una visión desarrollista que excluye las particularidades espaciales, culturales y sanitarias”¹³⁴.

Por lo tanto, en materia de políticas públicas sobre las personas con discapacidad se ha propuesto lo siguiente¹³⁵:

- a) Tomar en cuenta los aspectos de un México diverso (rural/urbano, indígena, mestizo).
- b) Acercamiento y reconocimiento de y con las organizaciones de la sociedad civil por parte de los diferentes poderes y niveles de gobierno.
- c) Involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de política pública a escala local y nacional, en los diferentes ámbitos en

¹³⁴ **ESTER ANAU**, Flavia, “Políticas Públicas, discapacidad y ruralidad” en **GUTIÉRREZ CONTRERAS**, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad...*, op. cit., p. 207.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 209-210.

donde se discute y deciden las políticas públicas a través de reuniones con las diferentes secretarías o instancias.

- d) Foros sobre diferentes temáticas con la participación de las organizaciones de la sociedad civil a escala local y nacional, recuperar la experiencia de éstas y maximizarlas a través de programa de capacitación en áreas en donde no contamos con especialistas.
- e) Apoyos financieros de los diferentes sectores gubernamentales dirigidos a maximizar los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil.
- f) Vinculación de sectores académicos que contribuyan desde investigaciones en temas de importancia para las organizaciones de la sociedad civil, de ser posible directamente en y con las organizaciones.
- g) Diagnósticos reales de la población a través de la operación de las organizaciones de la sociedad civil en los mismos.
- h) Visualización del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en los medios de comunicación existentes.
- i) Facilidades administrativas en la operación de las organizaciones de la sociedad civil en lo referente a los requisitos de Hacienda, Aduanas, Migración (en el caso de voluntarios que participan en estas organizaciones).
- j) Promoción a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores para actividades de intercambio a escala internacional.
- k) Mayor transparencia en el ofrecimiento de los financiamientos y en la rendición de cuentas en cuanto a las instituciones de gobierno.
- l) Incluir a las organizaciones de la sociedad civil
- m) Contar con diagnósticos que den información seria de las condiciones de vida de las poblaciones y así proponer acciones puntuales en políticas públicas.

- n) Promover discusiones/ intercambios entre organizaciones de la sociedad civil, instancias de gobierno e instituciones académicas.
- o) Fortalecer la construcción de ciudadanía a escala local
- p) Generar estrategias de difusión de las políticas públicas en español y lenguas indígenas.
- q) Promover el conocimiento, análisis y la discusión de los marcos legales que en materia de discapacidad y derechos humanos existen.
- r) Realizar una lectura crítica, amplia, incluyente desde lo local sobre los mecanismos legales nacionales e internacionales, incluida la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- s) Llevar a cabo talleres de sensibilización y concientización en el tema de discapacidad.

De tal forma, que estas formas involucran varias constantes:

- a) El apoyo indiscutible de la sociedad civil
- b) La construcción y mejoramiento de la legislación nacional, estatal y municipal
- c) La consagración y reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad
- d) La creación de una cultura sólida de los derechos de las personas con discapacidad

A continuación daremos un vistazo a los Programas Nacionales e instrumentos financieros a nivel internacional.

1. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo es elaborado cada sexenio y es proyectado para cada cinco años. Forma parte de la Planeación Nacional Democrática fundamentados en los artículos 25 y 26 Constitucionales.

En el marco de esta planeación deben de participar los sectores público y privado con el objetivo de conjuntar esfuerzos y aspiraciones comunes como nación libre e independiente. La planeación es entendida como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”¹³⁶.

Para ello fue elaborada una Ley de Planeación que regula todo lo relativo a este Plan. Los principios bajo los cuales se enmarca coinciden con la inclusión de las personas con discapacidad.

“Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

...

¹³⁶ Artículo 3º de la Ley de Planeación.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población”.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece que son áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en el punto 3.2, sobre Grupos Vulnerables. *Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las **personas con discapacidad**.*

De acuerdo a la estrategia 17.2 establece que: *se promoverá la incorporación de las personas con discapacidad a los diferentes programas sociales que llevan a cabo los tres órdenes de gobierno.*

Pero quizá la estrategia 17.6 sea la más importante y trascendental de todas, pues propone otorgar un apoyo institucional y armonización legislativa nacional e internacional.

*“Otorgar apoyo integral a las personas con **discapacidad para su integración a las actividades productivas y culturales**, con plenos derechos y con independencia. Se implementarán acciones diferenciadas según tipos de discapacidad, que permitan a las personas tener un mayor acceso a los servicios educativos y de salud, así como oportunidades de recreación y de inserción en el mercado laboral. Es fundamental incluir a las personas con discapacidad en el **diseño de políticas públicas**.*

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

*Asimismo, se estructurará un **proceso de armonización legislativa y programática** a fin de que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tenga una mejor oportunidad de implantación en el país para beneficio de este colectivo y de la sociedad mexicana.*

*Se realizará un **diagnóstico nacional (censo) sobre las personas con discapacidad** y sus familias para conocer cuántos son, qué edad tienen, qué discapacidad tienen, en dónde viven, qué tipo de servicios reciben, con la finalidad de poner en marcha programas nacionales y estatales que les brinden mejores oportunidades de desarrollo personal, familiar y social.*

...

*También se **fortalecerá el desarrollo de las personas con discapacidad** para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional, mediante un sistema de salud integral e incluyente que promueva y vigile sus derechos y que procure la difusión de la salud sexual y reproductiva¹³⁷.*

2. La discapacidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 manifiesta en su variado articulado la vinculación de las políticas públicas en materia de políticas públicas para personas con discapacidad en el presupuesto federal del año 2008.

Precisamente en su artículo Vigésimo Cuarto transitorio destaca lo siguiente:

“VIGÉSIMO CUARTO. El Gobierno Federal promoverá el desarrollo de las personas con discapacidad a fin de alcanzar una verdadera igualdad de

¹³⁷ *Plan Nacional de Desarrollo*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, pp. 216-219.

*oportunidades, a través del fortalecimiento de la perspectiva hacia las personas con discapacidad en la **implementación de toda política pública**, en particular, en aquellas **instancias estatales y municipales**, dedicadas al impulso del avance de su desarrollo social. El Poder Ejecutivo impulsará que en el ejercicio de los recursos públicos que realiza a través de las Secretarías, se incorpore la **perspectiva hacia las personas con discapacidad**".*

En el apartado de anexos se incluyen los actuales programas diseñados por el ejecutivo federal para la implementación de la cultura de la inclusión de las personas con discapacidad, entre los que se encuentran:

- **Programa de Atención a Personas con Discapacidad**, el cual depende del DIF. Este Programa tiene por objetivo prestar servicios de rehabilitación integral a la población con discapacidad o en riesgo de presentarla así como, planear, organizar y controlar la operación y seguimiento de los Centros, Unidades Básicas y Unidades Móviles de Rehabilitación con el propósito de contribuir a su integración social.

Más allá de este Programa no encontramos otro, por ejemplo, que dependa directamente del CONAPRED o del CONAPED, órganos creados supuestamente para esto.

Precisamente, en su Título Cuarto denominado: *De las reglas de operación para programas*, en su capítulo I *De la transparencia y evaluación de los programas sujetos a reglas de operación* manifiesta en su artículo 23 lo siguiente:

"Artículo 23. Los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquéllos señalados en el Anexo 17 de este Decreto. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá incluir otros

programas que por razones de su impacto social, deban sujetarse a reglas de operación.

Las dependencias y entidades que tengan a su cargo dichos programas, deberán observar las siguientes disposiciones para fomentar la transparencia de los mismos:

...

- I. Las dependencias y entidades que tengan a su cargo la ejecución de los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE; del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA; de IMSS-Oportunidades; de **Atención a Personas con Discapacidad**, a cargo del DIF; de Atención a Familias y Población Vulnerable, a cargo del DIF; [...] deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación durante el primer bimestre del ejercicio fiscal, el monto asignado y la distribución de la población objetivo de cada programa social por entidad federativa”.*

3. Programa Nacional para prevenir y eliminar la discriminación

El Programa Nacional para prevenir y eliminar la discriminación tiene ciertos orígenes en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en la Ley de Planeación, incluso en el apartado de desarrollo nacional de la misma Constitución, cuando ésta hace referencia a la participación democrática de todos los sectores de la sociedad¹³⁸.

Este Programa se divide en cuatro apartados:

- a) Fundamento jurídico para la elaboración del PNPED
- b) Reconocimiento de los derechos humanos y la no discriminación en el orden jurídico nacional

¹³⁸ Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2006, pp. 11-12.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

- c) Reconocimiento de los derechos humanos y la no discriminación en el orden jurídico internacional
- d) Conformación de la normatividad internacional en materia de derechos humanos.

De esta forma, el proceso de armonización legislativa, incluye diversas legislaciones que protegen, aun indirectamente a las personas con discapacidad.

Algunas de ellas son las siguientes:

- a) Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- b) Ley General de Educación
- c) Ley General de Salud
- d) Ley Federal de Trabajo
- e) Ley General de Cultura Física y Deporte
- f) Ley del Impuesto sobre la Renta
- g) Ley del Seguro Social
- h) Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social

4. Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA2-1993

En la elaboración de estas Normas participaron las siguientes dependencias: Secretaría de Salud a través de la Dirección General de Regulación de los Servicios de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de la Defensa Nacional, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Distrito Federal, PEMEX y la Universidad Iberoamericana y fueron publicados el 6 de diciembre de 1994.

Según estas mismas normas concuerdan con las Normas Internacionales, por ejemplo con las señaladas en: World Programme of Action Concerning Disabled Persons, United Nations, Design Rules for Access by the Disabled. Australian Standard, Specifications for Making Buildings and Facilities Accesible and Usable by Physically Handicapped People. American National Standards Institute Inc. y la guía: Designing with care: a Guide to Adaptation of the Built Environment for Disabled Persons.

Estas Normas Oficiales mexicanas ***establecen los requisitos arquitectónicos para facilitar el acceso, tránsito y permanencia de los discapacitados a los establecimientos de atención médica del sistema nacional de salud y determinar los requisitos arquitectónicos que deberán cumplir los establecimientos de atención médica de los sectores público, social y privado, para brindar accesibilidad en la prestación de servicios de salud a este grupo de población.***

5. Norma Oficial Mexicana NOM-173-SSA1-1998

En la elaboración de estas Normas participaron las siguientes dependencias: Secretaria de Salud, el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía, la Secretaria de la Defensa Nacional a través de la Dirección General de Sanidad Militar, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSSTE, la Organización Panamericana de la Salud y otras organizaciones civiles. Estas Normas fueron publicadas el día 14 de septiembre de 1999.

El objetivo principal de ellas es establecer las reglas que deberán observarse en la atención integral a personas con discapacidad. Su campo de aplicación son el personal de salud que presta servicios de prevención, atención y rehabilitación de

cualquier tipo de discapacidad a que se refiere esta Norma, en los establecimientos de atención médica de los sectores público, social y privado en el Territorio Nacional.

6. Norma Oficial Mexicana NOM-233-SSA1-2003

Es la norma más reciente incorporada al ámbito del sistema nacional de salud, en ella se establecen los requisitos arquitectónicos para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad en establecimientos de atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud, fue publicada en el DOF el 2 de julio de 2004.

Al igual que las anteriores normas, participaron casi las mismas dependencias gubernamentales y algunas organizaciones civiles. Tiene por objeto tiene determinar los requisitos arquitectónicos mínimos que deberán cumplir los establecimientos de atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad. En cuanto su campo de aplicación, es de observancia obligatoria para la construcción, remodelación y adecuación de los establecimientos de atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud.

Estas normas son aplicables en lo relativo a la accesibilidad de los edificios públicos del sistema nacional de salud y la atención que deben recibir de los mismos. Ambas normas contienen un catálogo de definiciones muy técnicas sobre la discapacidad y auxilian al personal de salud a comprender los distintos tipos de discapacidades existentes. Sin duda, estas normas representan un avance en la construcción de políticas públicas en materia de salud, no obstante deberían

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

existir normas oficiales mexicanas que tuvieran eficacia jurídica vinculante para cada uno de los edificios públicos, e incluso se podría diseñar una legislación que incentivara a la iniciativa privada a llevar a cabo construcciones de este mismo tipo.

CAPÍTULO IV

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

I. La necesidad de un modelo garantista para los derechos de los discapacitados en México

La primera interrogante que viene a nosotros al inicio de este capítulo es la siguiente: ¿Por qué un marco normativo jurídico garantista sobre los derechos de las personas con discapacidad? La respuesta es sencilla: no existen mecanismos suficientes para la protección de los derechos de estas personas en el Estado Mexicano. Ante la crisis de legalidad y el fenómeno de la ilegalidad del poder, la crisis del Estado Social y la crisis del Estado nacional se vuelve urgente la necesidad de un marco garantista que cree los mecanismos necesarios para la protección y efectividad de los derechos fundamentales¹³⁹.

Si bien es cierto que los derechos de las personas con discapacidad pertenecen a la categoría de los derechos sociales¹⁴⁰, también lo es, que no deben ser concebidos como meras dádivas o regalías de parte del gobernante en turno. Lo que queremos decir con esto, es, como bien lo refiere la Convención más reciente sobre los derechos de las personas con discapacidad, que estas últimas sujetos de derecho, y por consiguiente, que el Estado y cada uno de los poderes públicos estén obligados a tratar a las personas con discapacidad no sólo como miembros

¹³⁹ **FERRAJOLI**, Luigi, "El derecho como sistema de garantías" en *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, p. 15.

¹⁴⁰ **CARBONELL**, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, México, 2005, pp. 846-847.

de una minoría, sino como sujetos de derecho que tienen derechos claramente definidos.

Al referirnos a un modelo garantista, inspiramos nuestras ideas en la teoría garantista del famoso y renombrado jurista LUIGI FERRAJOLI, quien propone una estructura muy dinámica sobre las garantías que deben proteger los derechos fundamentales de las personas. El citado jurista primeramente afirma que existen dos dimensiones de la democracia: la formal y la sustancial.

La primera dimensión de la democracia se refiere a los procesos políticos mediante los cuales se elige a los gobernantes, la segunda dimensión sustancial se relaciona directamente con la sustancia de las decisiones o como bien lo refiere FERRAJOLI, con los derechos fundamentales. De esta manera, si un gobierno no protege los derechos fundamentales está incumpliendo el pacto social entre ciudadanía y gobierno¹⁴¹.

Los derechos de las personas con discapacidad forman parte de esos derechos fundamentales y como diría FERRAJOLI, incluso de los más débiles¹⁴². Por lo que su respeto y protección incumben directamente a cada uno de los poderes públicos de la unión.

Lo anterior se debe adecuar a las actuales necesidades de la población con algún tipo de discapacidad en México, y especialmente, el Estado de Nuevo León. Las reformas a la legislación nacional y estatal que proponemos están adecuadas a las necesidades que tiene nuestra población con discapacidad. Hemos realizado un análisis al respecto con la legislación española sobre los derechos de las personas con discapacidad. Resultan bastante interesantes los instrumentos y

¹⁴¹ FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón, Teoría del Garantismo Penal*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 854-860.

¹⁴² FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.

mecanismos que se han ido generando a lo largo de estos años, consideramos que su legislación es muy inclusiva, por lo que proponemos que algunos de sus instrumentos como el defensor del discapacitado sea incorporado a la legislación del Estado de Nuevo León.

Toda investigación científica debe estar sustentada con pruebas. Precisamente, el apartado anterior resume el estado en el que se encuentra la cultura hacia las personas con discapacidad, lo que demuestra las serias deficiencias en las que están sumidas la aplicación de políticas públicas de las personas con discapacidad, además de la pobre cultura de inclusión y la seria discriminación hacia este sector poblacional. Estas pruebas ponen de manifiesto que no se ha hecho lo necesario para cambiar esta realidad en nuestro país.

Nuestro país apenas ha ido incluyendo algunos instrumentos y principios. Y como bien lo refiere el Plan Nacional de Desarrollo y el Diagnóstico sobre las personas con discapacidad, nuestro país ha ratificado la mayoría de los Tratados Internacionales de la materia, por lo que se vuelven obligatorios para los poderes públicos, no obstante, no se han creado los mecanismos suficientes para volverlos efectivos, casi siempre como ocurre la mayoría de las veces en México.

II. Estudio comparado del defensor del discapacitado en el municipio de los Alcázares, España.

A continuación haremos referencia a uno de los instrumentos, que desde la perspectiva de un servidor, pudiera servir como dinámica para la participación ciudadana en la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad neolonesa.

Lo anterior se debe a la pobre cultura de inclusión de los discapacitados en nuestra sociedad, lo cual se ve manifestado no solamente en las Encuestas y pruebas metodológicas, sino en hechos concretos que vemos día tras día, como la escasa infraestructura en edificios públicos para las personas con discapacidad, la escasa reglamentación para volver efectivas las políticas públicas, entre otras más.

Comenzaremos este análisis con algunas premisas sencillas, tales como la Constitución Española, que es donde encuentra su fundamento tanto la Ley de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal como el Estatuto del Defensor del Discapacitado. Una vez realizadas estas precisiones, comencemos la última parte de nuestro estudio.

1. Antecedentes y fundamento

La Constitución Española fue aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978 y ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978. A su vez, sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

En primer término, la consagración en el artículo 1º de la Constitución Española de la fórmula de Estado Democrático y Social de derecho afirma su compromiso de respeto hacia los derechos sociales. Además en su artículo 9º claramente afirma:

- “1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*
- 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean*

reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

De esta manera, el citado artículo plasma el principio de igualdad formal y sustancial, ya referido en la primera parte de esta investigación.

En el Artículo 10 refiere los derechos y principios fundamentales en los cuales se basan y fundamentan el resto de los derechos fundamentales:

“1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

De esta manera, el principio de la dignidad humana será la directriz fundamental sobre la cual se van a basar el resto de los derechos del ordenamiento jurídico.

En lo particular, el artículo 49 Constitucional hace referencia especial a los discapacitados cuando establece:

*“Los poderes públicos realizarán una política de **previsión, tratamiento, rehabilitación e integración** de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.*

A continuación daremos un vistazo a la Ley de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las Personas con Discapacidad, que

encuentra su fundamento en los artículos constitucionales mencionados en líneas anteriores.

1.1 Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

Revisada la normatividad a nivel constitucional, hallamos la Ley de nivel federal LEY 51/2003, publicada en el Boletín Oficial del estado el día 2 de diciembre del año 2003¹⁴³. Resultan bastante innovadores los nuevos criterios, parámetros y fundamentos que retoma esta Ley aprobada hace apenas cinco años, pues al parecer retoma algunos criterios internacionales sobre la Clasificación Internacional de Funcionamiento (CIF) y las más recientes Convenciones Internacionales de la materia.

Como parte de su preámbulo refiere lo siguiente, lo que nos da cuenta sobre su moderna concepción de discapacidad:

“Hoy es sabido que las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen en sus dificultades personales, pero también y sobre todo en los obstáculos y condiciones limitativas que en la propia sociedad, concebida con arreglo al patrón de la persona media, se oponen a la plena participación de estos ciudadanos. Siendo esto así, es preciso diseñar y poner en marcha estrategias de intervención que operen simultáneamente sobre las condiciones personales y sobre las condiciones ambientales.

¹⁴³ Boletín Oficial del Estado No. 289, Miércoles 3 diciembre 2003.

En esta perspectiva se mueven dos estrategias de intervención relativamente nuevas y que desde orígenes distintos van, sin embargo, convergiendo progresivamente. Se trata de la estrategia de «lucha contra la discriminación» y la de «accesibilidad universal».

Pero más que nada, nos gustaría resaltar uno de los modelos, que desde la perspectiva de un servidor, es uno de los más emblemáticos y esenciales que debería encontrarse en cualquier legislación, ya sea nacional o internacional: el **modelo de vida independiente**.

*“El concepto de **accesibilidad**, por su parte, está en su origen muy unido al movimiento promovido por algunas organizaciones de personas con discapacidad, organismos internacionales y expertos en favor del modelo de «**vida independiente**», que defiende **una participación más activa de estas personas en la comunidad** sobre unas bases nuevas: como **ciudadanos titulares de derechos; sujetos activos que ejercen el derecho a tomar decisiones sobre su propia existencia y no meros pacientes o beneficiarios de decisiones ajenas**; como personas que tienen especiales dificultades para satisfacer unas necesidades que son normales, más que personas especiales con necesidades diferentes al resto de sus conciudadanos y como ciudadanos que para atender esas necesidades demandan apoyos personales, pero también modificaciones en los entornos que erradiquen aquellos obstáculos que les impiden su plena participación”.*

Y en relación con el entorno, el mismo preámbulo refiere:

*“La no accesibilidad de los entornos, productos y servicios constituye, sin duda, una forma sutil pero muy eficaz de discriminación, de **discriminación indirecta** en este caso, pues genera una desventaja cierta a las personas con*

*discapacidad en relación con aquellas que no lo son, al igual que ocurre cuando una **norma, criterio o práctica trata menos favorablemente a una persona con discapacidad que a otra que no lo es**. Convergen así las corrientes de **accesibilidad y de no discriminación**".*

El Artículo 1 de esta Ley refiere su objeto:

"Establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución. (Vistos en párrafos anteriores).

*A estos efectos, se entiende por **igualdad de oportunidades** la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social".*

Los principios bajo los cuales se rige esta Ley son los siguientes¹⁴⁴:

- a) **Vida independiente:** considerado como el más importante de todos, y del cual creemos derivan el resto de los demás. Se define como la situación en la que la persona con discapacidad ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

¹⁴⁴ Artículo 2º de la Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

- b) **Normalización:** principio en virtud del cual las personas con discapacidad deben poder llevar una vida normal, accediendo a los mismos lugares, ámbitos, bienes y servicios que están a disposición de cualquier otra persona.
- c) **Accesibilidad universal:** la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño para todos» y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.
- d) **Diseño para todos:** la actividad por la que se concibe o proyecta, desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible.
- e) **Diálogo civil:** el principio en virtud del cual las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad.

- f) **Transversalidad de las políticas en materia de discapacidad:** el principio en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las Administraciones públicas **no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos**, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las **políticas y líneas de acción de carácter general** en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se **tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad**.

Además de los anteriores principios, rectores de esta Ley Federal, el ámbito de su aplicación es el siguiente¹⁴⁵:

- a) Telecomunicaciones y sociedad de la información.
- b) Espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación.
- c) Transportes.
- d) Bienes y servicios a disposición del público.
- e) Relaciones con las Administraciones públicas.

En este mismo sentido, esta legislación establece la definición de las medidas contra la discriminación, la discriminación indirecta y su contenido.

Contenido de las medidas contra la discriminación. Las medidas contra la discriminación podrán consistir en prohibición de conductas discriminatorias y de acoso, exigencias de accesibilidad y exigencias de eliminación de obstáculos y de realizar ajustes razonables.

Se consideran **medidas de acción positiva** aquellos apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o especiales

¹⁴⁵ Artículo 3º de la Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad. Contenido de las medidas de acción positiva. Las medidas de acción positiva podrán consistir en apoyos complementarios y normas, criterios y prácticas más favorables. Los apoyos complementarios podrán ser ayudas económicas, ayudas técnicas, asistencia personal, servicios especializados y ayudas y servicios auxiliares para la comunicación.

Hay que mencionar la importante modificación propuesta en el Estatuto de los Trabajadores, esta reforma permite que los trabajadores que tengan al cuidado algún familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de discapacidad no pueda valerse por sí mismo, y no desempeñe actividad retribuida, tendrán derecho a un periodo de excedencia, de duración no superiora un año¹⁴⁶.

La ley nos habla también de que las medidas de accesibilidad universal y no discriminación dependerán directamente de los diferentes tipos y grados de discapacidad que deberán orientar tanto el diseño inicial como los ajustes razonables de la infraestructura pública.

Establece un apartado de medidas para el fomento de la cultura de la no discriminación e inclusión hacia las personas con discapacidad. Entre estas medidas se encuentran las relacionadas con la sensibilización y formación, las cuales se refieren a campañas, actividades de sensibilización, acciones formativas, entre otras. Existen también las medidas para fomentar la calidad, de innovación y desarrollo de normas técnicas.

¹⁴⁶ Artículo 9º de la Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La ley también convoca a la sociedad civil con alguna clase de discapacidad para participar en la elaboración de políticas públicas, en conjunto con el Consejo Nacional de la Discapacidad.

La aprobación de esta Ley modificó de manera sustancial la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que incluyó en Capítulo III, las medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación, una de las más importantes fue la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico¹⁴⁷.

Otra de las atractivas reformas y creaciones legislativas realizadas para la efectividad fue la regulación del sistema arbitral que ordenaba el artículo 17 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Esta señalaba la creación de un sistema arbitral que, sin formalidades especiales, atiende y resuelve con carácter vinculante y ejecutivo para las partes interesadas, las quejas o reclamaciones de las personas con discapacidad en la materia que constituye objeto de la ley, dicho sistema arbitral fue publicado en el BOE el día Miércoles 13 diciembre 2006, mediante la creación de Juntas Arbitrales para dirimir este tipo de controversias.

En este mismo referido, se creó la LEY 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, publicada en el BOE No. 310, el día Jueves 27 diciembre 2007.

¹⁴⁷ BOE, No. 313, Miércoles 31 diciembre 2003.

Una vez visto estos antecedentes vayamos a la Ley de Estatutos del Defensor del Discapacitado del municipio de los Alcázares, España. La figura que proponemos se inserta dentro de un contexto legislativo más amplio, por lo que al momento de nuestras propuestas finales haremos referencia a las propuestas de reformas federales sobre derechos de las personas con discapacidad en las que debe enmarcarse esta modesta propuesta.

2. Estatutos del Defensor del Discapacitado del Municipio de los Alcázares, España

Estos Estatutos se fundamentan en la legislación federal antes analizada. Encuentran su fundamento constitucional tanto en el artículo 9.2, 49 Constitucionales, así como los relativos a la igualdad formal y sustancial.

En la **exposición de motivos** de la referida normatividad como marco introductorio y justificatorio, se establece lo siguiente:

*“El aumento de la **concienciación social** en las políticas hacia esta población discapacitada y la inexistencia de una institución dedicada específicamente a su problemática, parecía evidente la necesidad de crear una **figura encargada de la defensa de sus intereses bajo la denominación de, Defensor del Discapacitado.***

*De acuerdo con los principios que inspiran la Ley de Integración Social de los Discapacitados, Ley 13/1982 de fecha 7 de abril, y con el fin de prestar todos los recursos necesarios para el ejercicio de los Derechos de los mismos, los **cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada, la educación, la orientación, la integración y la inserción laboral, los derechos económico, jurídicos, sociales mínimos y la Seguridad Social,***

el Excmo. Ayuntamiento de Los Alcázares (Murcia) adoptó aprobar la figura del Defensor del Discapacitado”.

La figura del Defensor del Discapacitado se regula en este Estatuto, su cargo es honorífico y no retribuable económicamente, no obstante, los gastos que haga éste en su encomienda, los asume el ayuntamiento, siempre y cuando estén debidamente justificados por el defensor.

Entre algunas funciones del Defensor del Discapacitado destacan las siguientes¹⁴⁸:

- a) Coordinar las actuaciones municipales con las diferentes asociaciones de Discapacitados.
- b) Velar porque se cumplan los derechos del Discapacitado.
- c) Elevar propuestas a la Corporación que beneficien al colectivo de Discapacitados.
- d) Procurar que todo el colectivo afectado tenga orientación psicológica y se integre en los sistemas educativos.
- e) Dar a conocer los recursos disponibles por todas las Administraciones Públicas al colectivo de Discapacitados, a través de charlas, coloquios, etc.
- f) Supervisar en su ámbito la actuación de la administración pública e intentar remediar las deficiencias legislativas presentando propuestas, soluciones y alternativas a los problemas de los discapacitados.
- g) Posibilitar de asesoramiento jurídico y difusión de la legislación tendente a la igualdad de oportunidades. Difusión social de las problemáticas de este colectivo.

¹⁴⁸ Artículo 7º del EDD.

- h) Favorecer el impulso a campañas de sensibilización social acerca de las dificultades del sector más vulnerables de cualquier estado.

El proceso de elección es muy sencillo. Primeramente, los requisitos exigidos para este cargo son los siguientes:

- Ser español.
- Mayor de edad.
- Estar en posesión de sus derechos civiles y políticos.
- Se valorará especialmente el conocimiento que se acredite del tema sobre discapacitados y la experiencia en el campo de trabajo en sectores relacionados con los mismos.
- Podrá ser valorado por su condición de discapacitado.

Dicha convocatoria se publica en los pizarrones del ayuntamiento, así como el Boletín Oficial Regional Municipal, en la página web del mismo y asociaciones de discapacitados existentes.

La valoración de los méritos aportados y Propuesta motivada del candidato idóneo, se llevará a cabo por la Junta de Gobierno Local que su aprobación por el Pleno de la Corporación. El acuerdo de Pleno se comunicará a la persona que ha sido elegida y a las Asociaciones de Discapacitados de la localidad y se publicará en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento, en el BORM y en la página Web del Ayuntamiento. En el plazo de veinte días desde su nombramiento, el candidato que ha sido designado Defensor del Discapacitado, deberá jurar o prometer su cargo y tomar posesión del mismo ante el Presidente del Ayuntamiento. La duración de su periodo es la misma que la duración del ayuntamiento.

II. Propuesta de mejora a la legislación sobre personas con discapacidad: el marco normativo federal y estatal

Como pudimos percatarnos en el presente estudio, existen una cantidad bastante considerable de Tratados Internacionales sobre personas con discapacidad que nuestro país ha ratificado y forman parte del derecho vigente. No obstante, creo que es conjunto de aspiraciones no se ha logrado plasmar en políticas públicas eficientes y eficaces que involucren al sector de personas con discapacidad.

Los derechos de las personas con discapacidad son concebidos no como auténticos derechos, sino como asistencia o caridad de parte del gobernante en turno. Esto se ve claramente reflejado en la ausencia de un Reglamento de la Ley General de Personas con Discapacidad y centralismo de los recursos federales para con los programas sobre políticas públicas para estas personas.

Aunado a esto, existe discriminación hacia las personas con discapacidad reflejada en dos vertientes: la discriminación directa y la indirecta. Esto puede ir desde la escasa infraestructura en lugares públicos hasta la negación directa de empleos a raíz de alguna discapacidad latente.

Al no contar con un Reglamento, la Ley General de Personas con Discapacidad se convierte en mera tinta mojada que no crea las políticas públicas eficientes para volver efectivos los derechos de los discapacitados.

Por otra parte, las funciones del casi inexistente Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad aún resulta un organismo centralizador de los recursos financieros para dar satisfacción a los derechos de los discapacitados. Esto queda demostrado con el porcentaje de población con algún tipo de

discapacidad y no es derechohabiente al sistema nacional de salud con más del **50% de población no derechohabiente**¹⁴⁹.

Los números rojos aumentan cuando nos percatamos que en la población de 6 a 14 años con algún tipo de discapacidad, más del 40% no sabe leer y escribir¹⁵⁰ y de la población con 15 años o más, el 30% es analfabeta. Y de igual forma, hay un porcentaje mayor de inasistencia escolar de la población de 6 a 29 años con respecto al porcentaje de asistencia que se ubica por debajo del 40%.

En cuanto al nivel de instrucción, comprobamos que sí existe discriminación indirecta hacia la población con algún tipo de discapacidad, pues un poco más del 35% no cuenta con algún tipo de instrucción. Aún, tomando en cuenta el tipo de discapacidad de cada sector poblacional, los datos que arrojan las estadísticas son alarmantes, pues¹⁵¹:

- a) Más del 70% de la población con discapacidad motriz tiene apenas la primaria incompleta o bien no tiene ningún tipo de instrucción
- b) Más del 70% de la población con discapacidad motriz tiene apenas la primaria incompleta o bien no tiene ningún tipo de instrucción
- c) De igual forma, más del 80% de la población con discapacidad auditiva tiene apenas la primaria incompleta o bien no tiene ningún tipo de instrucción
- d) Más del 60% de la población con discapacidad de lenguaje no tiene ningún tipo de instrucción

¹⁴⁹ Ver Anexo V.

¹⁵⁰ Tabulados Temáticos sobre la población con discapacidad, XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, 2001, p. 156.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 160-191.

- e) Más del 50% de la población con discapacidad visual tiene apenas la primaria incompleta o bien no tiene ningún tipo de instrucción
- f) Si bien es cierto que resulta comprensible que en la discapacidad mental se pueda ir más allá de ciertos niveles educativos, el 54% de este sector poblacional no cuenta con instrucción y otro tanto 20% tiene la primaria incompleta, lo cual nos habla de una clara discriminación.

Lo anterior justifica la premisa planteada en párrafos anteriores: las aspiraciones y derechos consagrados en los Tratados Internacionales y legislación federal no se cumplen, es decir, no tienen plena efectividad en el Estado mexicano.

Entonces, en el marco de nuestra propuesta para la mejora de la legislación federal sobre esta materia proponemos lo siguiente:

- a) La inclusión plena de los **principios de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad** en la Ley General de Personas con Discapacidad del Estado mexicano.
- b) Crear sólidos mecanismos que garanticen la normatividad vigente de los derechos de las personas con discapacidad. En especial, proponemos el **arbitraje y la mediación** como dos de las formas más efectivas para dar cumplimiento, ya que en caso de conflicto o incumplimiento de las normas de esta clase, sería muy desgastante someter a las partes a un proceso litigioso de larga duración.
- c) La **obligatoriedad universal** para todos los espacios públicos de las actuales **Normas Oficiales Mexicanas** referentes a la accesibilidad y

adecuación de la infraestructura de los espacios públicos, que actualmente sólo son obligatorios para el Sistema Nacional de Salud.

- d) Fortalecer el actual Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad a nivel federal, el primer paso sería la **reglamentación de la Ley General de Personas con Discapacidad**, creando obviamente, el correspondiente Reglamento, en segundo lugar, la **creación de la Ley Orgánica de este Consejo**, para dotarlo de autonomía técnica y operativa que le permita desempeñar sus labores de manera independiente en relación directa con el Poder Ejecutivo.
- e) **Elevar a rango de Ley Reglamentaria** del Artículo 1º, párrafo tercero, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- f) Eficientar la labor de este Consejo mediante la **profesionalización del personal** que labora en el Consejo, desarrollando investigaciones en relación con las personas con discapacidad y en relación con la discriminación hacia ellas, además de promover una auténtica **cultura de la concientización** hacia este sector poblacional con la ciudadanía.
- g) **Coordinar** la labor del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad con el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (**CONAPRED**). Desarrollar actividades conjuntas de **concientización y profesionalización**.
- h) Que el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad siga teniendo la misma **coordinación con las Secretarías de Estado**, no obstante, propongo eliminar los cargos honoríficos creados para cada Secretario de Estado, se debe tomar su opinión en las decisiones pues resulta invaluable, pero en razón de la calidad técnica y científica de las propuestas, consideramos que no deben tener derecho voto en las resoluciones que tome este Consejo.

- i) **Vincular** de manera eficiente a las **Asociaciones Civiles** que estén relacionadas con las personas con discapacidad.
- j) Coordinar con el INEGI la **creación de una Encuesta Nacional de las Personas con Discapacidad y un Diagnóstico Nacional** de las Personas con Discapacidad con Instituciones Especializadas a nivel internacional de cada área (OMS, UNESCO, OIT) y Universidades Públicas, todo esto, con el fin de brindar el máximo de experiencia a la calidad científica de los resultados.
- k) **Diagnosticar áreas prioritarias** sobre las cuales se debe poner énfasis sobre los grupos de personas con discapacidad más vulnerables.
- l) **Realizar un encuentro nacional**, por lo menos anual o bianual con los Consejos Estatales de las Personas con Discapacidad a fin de que los Estados expongan las necesidades y expongan resultados de las políticas públicas aplicadas por cada uno de ellos en sus respectivos Estados.
- m) **Seguir fomentando la participación multilateral de México** en los encuentros de investigación, análisis y discusión sobre los derechos de las personas con discapacidad, mediante distintas acciones: celebración de Congresos Internacionales (tal y como el sucedido en México en el año de 2006 en el Seminario Internacional sobre la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, organizada en conjunto por la SRE y la Comisión Europea, especialmente, el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, asimismo **impulsar la participación de México en las distintas Asambleas de las Naciones Unidas donde se fomente la temática de los derechos de los discapacitados**, reiterando su postura de respeto y protección a los derechos de los discapacitados en los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por México.

- n) **Aterrizar las propuestas internacionales** contenidas en estos Tratados a las **políticas públicas** del estado mexicano.
- o) **Armonización legislativa de los Tratados Internacionales** con la legislación federal de las personas con discapacidad y legislaciones estatales. Y no solamente dejar que este articulado quede plasmado en ellas, sino también promover y difundir este tipo de instrumentos internacionales, de igual forma **difundir los instrumentos a través de los cuales se puede dar efectividad a los mismos**¹⁵².
- p) **Seguir difundiendo y promoviendo la creación literaria** al respecto sobre los **derechos de las personas con discapacidad**, además de crear **manuales** que permitan a los servidores públicos de este sector tener un marco referencial y parámetros técnicos adecuados en la formulación y aplicación de políticas públicas.
- q) Promover intensas campañas mediáticas para promover **la cultura de la no discriminación** hacia los discapacitados.

1. La situación de Nuevo León en torno a los derechos de las personas con discapacidad

Antes de iniciar nuestras propuestas, nos gustaría exponer la situación de los derechos de las personas con discapacidad en nuestro Estado. La cual no es tan grave como lo está a nivel federal. En primer término, en Nuevo León se

¹⁵² Al respecto, cabe señalar que nuestro país, realizó una declaración al firmar Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en relación con los principios interpretativos que son el alma de la de la Convención. En estos señala lo siguiente: *Accordingly, affirming its absolute determination to protect the **rights and dignity of persons** with disabilities, the United Mexican States interprets paragraph 2 of article 12 of the Convention to mean that in the **case of conflict between that paragraph and national legislation**, the provision that confers the greatest legal protection while safeguarding the dignity and ensuring the physical, psychological and emotional integrity of persons and protecting the integrity of their property shall apply, in strict **accordance with the principle pro homine***. De tal manera, que, en caso de existir algún conflicto legislativo entre las leyes nacionales se internacionales, se regirán por el principio pro homine, es decir, la que más favorezca los derechos humanos de las personas con discapacidad.

encuentra el 3% de la población total con algún tipo de discapacidad a nivel nacional.

Conforme al Censo de 2000 del INEGI, existen 8108 personas de 14 años o menos con alguna discapacidad, 37007 de 15 a 64 años y 24332 de 65 años o más. En Nuevo León la distribución de los tipos de discapacidades es la siguiente:

- a) Discapacidad motriz: 50.9%
- b) Discapacidad auditiva: 13.1%
- c) Discapacidad de lenguaje: 3.6%
- d) Discapacidad visual: 21.4%
- e) Discapacidad mental: 11%

Somos el segundo lugar de personas discapacitadas derechohabientes de los sistemas de salud, con un 69%, superado apenas por un 1% por el Estado de Coahuila. El grado de instrucción de los discapacitados es mayor que muchos otros Estados, un 25% de este sector poblacional en nuestra entidad no tiene instrucción. En Nuevo León más de la mitad de la población con algún tipo de discapacidad sí sabe leer y escribir.

Consideramos que en nuestro Estado es uno de los pocos que tiene cultura de respeto hacia los derechos de las personas con discapacidad. No obstante, consideramos que aún nos faltan muchas cosas por hacer.

En la actualidad, el programa más conocido en el Estado de Nuevo León para la protección de los derechos de las personas con discapacidad es el Programa de Apoyo a las Personas con Discapacidad que atiende a poco más del 20% de la

población total con discapacidad del Estado de Nuevo León, el presupuesto autorizado para este año sobre este programa fue de 89.8 millones de pesos, lo que representa el 2.31% del presupuesto de egresos del Estado de Nuevo León del año 2008¹⁵³.

Los objetivos de este Programa son:

- a) Un apoyo de 500 pesos mensuales en efectivo o en especie, a las familias identificadas en situación de pobreza, situadas en zonas urbanas y rurales, que cuenten entre sus miembros con una o varias personas con discapacidad.
- b) La consolidación de una política pública para los derechos y garantías individuales de las personas con discapacidad.
- c) Fomentar la participación e integración social de las personas con discapacidad.
- d) Fortalecer la responsabilidad de la comunidad respecto a la atención y respeto hacia las personas con discapacidad.

A continuación presentamos nuestra propuesta de reforma a la legislación estatal en materia de discapacidad. Cabe aclarar que no podemos presentar directamente nuestra propuesta de la inclusión de la figura del **defensor del discapacitado** en la legislación estatal sin antes mostrar nuestra propuesta general de reforma; lo anterior, con el ánimo de mostrar cuales son los temas, que desde nuestra perspectiva, deben ser modificados antes de introducir la figura antes referida al marco normativo. Es decir, si deseamos que una institución nueva funcione realmente y tenga vigencia, se deben primero armonizar y adecuar la distinta

¹⁵³ Ver: *Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el año de 2008*.

normatividad estatal a las necesidades de la población con discapacidad, observando detalladamente cuales son los Tratados que México ha ratificado al respecto y forman parte de nuestro derecho positivo.

Así las cosas, nuestra propuesta para la reforma a la legislación estatal en materia de discapacidad es la siguiente:

- a) **Armonización legislativa**, conforme al plan dedicado en nuestro apartado de reformas a la legislación federal, es decir, **adecuar la legislación estatal** a los **Tratados Internacionales** suscritos y ratificados por México
- b) Al igual que a nivel federal, la inclusión plena de los **principios de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad** en la Ley de Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León
- c) Crear sólidos mecanismos que garanticen la normatividad vigente de los derechos de las personas con discapacidad. En especial, proponemos el **arbitraje y la mediación**, Nuevo León ha resultado pionero en estos temas. Por lo que se podría crear un organismo dentro del Centro Estatal de Mediación que resuelva los conflictos de los derechos de las personas con discapacidad
- d) La **obligatoriedad universal** para los espacios públicos del Estado de las actuales **Normas Oficiales Mexicanas** referentes a la accesibilidad y adecuación de la infraestructura de los espacios públicos, que actualmente sólo son obligatorios para el Sistema Nacional de Salud.
- e) **Fortalecer el actual Consejo para las Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León** y la creación de su **Ley Orgánica**.

- f) **Elaboración de un Reglamento** expedido por el ejecutivo del estado para regular las cuestiones incluidas en la Ley de Personas con Discapacidad
- g) Eficientar la labor de este Consejo mediante la **profesionalización del personal** que labora en el Consejo, desarrollando investigaciones en relación con las personas con discapacidad y en relación con la discriminación hacia ellas, además de promover una auténtica **cultura de la concientización** hacia este sector poblacional con la ciudadanía.
- h) **Coordinar** la labor del Consejo para las Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León con el Consejo de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León (**CONDESOL**). Desarrollar actividades conjuntas de **concientización y profesionalización**.
- i) **Vincular** de manera eficiente a las **Asociaciones Civiles** que estén relacionadas con las personas con discapacidad.
- j) Coordinar con el INEGI la **creación de una Encuesta Estatal de las Personas con Discapacidad y un Diagnóstico Estatal** de las Personas con Discapacidad con Instituciones especializadas a nivel federal y Universidades del Estado de Nuevo León (UANL, ITESM, UR, UDEM) todo esto, con el fin de brindar el máximo de experiencia a la calidad científica de los resultados.
- k) **Diagnosticar áreas prioritarias** sobre las cuales se debe poner énfasis sobre los grupos de personas con discapacidad más vulnerables.
- l) **Asistir los encuentros nacionales** propuestos en nuestro apartado de reformas a nivel federal, convocar en nuestro Estado a la primera reunión nacional de personas con discapacidad.
- m) Promover intensas campañas mediáticas para promover **la cultura de la no discriminación** hacia los discapacitados

- n) **Difundir y promover la labor de investigación y difusión** sobre los **derechos de las personas con discapacidad**, además de crear **manuales** que permitan tener un marco referencial y parámetros técnicos adecuados en la formulación y aplicación de políticas públicas.
- o) **Aterrizar las propuestas internacionales** contenidas en estos Tratados a las **políticas públicas** del estado mexicano.

1.1 Justificación y motivación

El principio de igualdad en sus dos vertientes: formal y sustancial se hace patente en cualquier Estado Democrático y Social de derecho que presume de serlo. El principio de igualdad encuentra su fundamento en el artículo 1º constitucional, párrafo primero. El constituyente de 1917 ratificó el compromiso asumido históricamente por nuestro país por los anteriores constituyentes al dejar intacto este principio.

El principio de igualdad sustancial se materializa en la realidad a través de la igualdad de oportunidades de todas las personas de nuestro país, en el libre desarrollo de su personalidad y su desenvolvimiento en la vida cultural, económica y social. No obstante, existen desigualdades, que por su naturaleza, afectan directamente a ciertas personas, debido a las dificultades que representa desarrollar sus habilidades de una manera armónica en un entorno desfavorable.

El artículo 1º, párrafo tercero, establece el ***principio de la no discriminación***. La ley que regula es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y correlativamente, la Ley General de Personas con Discapacidad estipula lo

relacionado con los derechos de las personas con discapacidad. Este marco normativo federal es el fundamento de nuestra propuesta.

México ha ratificado en innumerables ocasiones su compromiso y lealtad de respeto a cada uno de los Tratados Internacionales mediante la firma y ratificación de los mismos. Por lo que los Tratados firmados y ratificados por nuestro país forman parte del derecho vigente, ya que tienen efectos vinculatorios, entre los cuales destacan los siguientes: Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas, Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad.

Nuevo León tiene necesidades específicas en lo relativo a los derechos de las personas con discapacidad. Nuestro Estado es uno de los pocos en el país que cuenta con el mayor índice de derechohabientes discapacitados que utilizan el Sistema Nacional de Salud, junto a nuestro vecino Coahuila. De igual manera, tiene uno de los índices más elevados de escolaridad y alfabetismo de personas con alguna clase de discapacidad.

Sin embargo aún siguen existiendo necesidades inmediatas que exigen acciones urgentes hacia este sector poblacional como el acceso universal y adecuación de espacios públicos, el empleo formal y bien remunerado, la no discriminación y concientización, es decir, la incorporación de los principios de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en la legislación y la aplicación a través de políticas públicas eficientes y eficaces.

Bien puede decirse ante las evidencias y pruebas metodológicas, en Nuevo León existe una cultura de concientización hacia las personas con alguna clase de discapacidad. En ciertas áreas hemos avanzado de manera paulatina y decidida. Creemos que es momento de involucrar de manera más decidida a la sociedad civil en la aplicación de políticas públicas relativas a las personas con discapacidad. Esta necesidad urgente de relacionar a la administración pública con la ciudadanía se vuelve patente, ante uno de los grupos más vulnerables de la sociedad: el *sector de las personas con discapacidad*.

Los derechos de las personas con discapacidad forman parte de los derechos sociales. Si bien es cierto que es responsabilidad del Estado garantizar su protección y efectividad, también lo es, que sin el apoyo ciudadano de concientización e involucramiento de la ciudadanía, estos derechos carecerían de efectividad en relación con las políticas públicas y su transparencia y plena exigibilidad.

La presente propuesta tiene como uno de sus objetivos esenciales la concientización de la ciudadanía acerca de los derechos de las personas con discapacidad y su situación actual. La creación de la figura del Defensor del Discapacitado encuentra su inspiración en la legislación comparada. La normatividad regional española, y especialmente del municipio de los Alcázares, España, contempla esta institución con el objetivo de defender los derechos de las personas con discapacidad.

México se ha incorporado activamente a la actividad multilateral de nivel internacional con la ratificación de Tratados y la celebración de Congresos. Pero la institución del Defensor del Discapacitado resulta idónea para cubrir los huecos

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

que dejan las políticas públicas y aterrizar las propuestas internacionales y federales a nivel regional. Es necesario hacer conciencia en la ciudadanía, acerca de la importancia sobre los derechos de las personas con discapacidad, el mejor instrumento es la participación ciudadana.

C_O_N_C_L_U_S_I_O_N_E_S_

Con objeto de dar una mayor claridad a las conclusiones de este trabajo, hemos optado por enumerar los puntos torales, a los que hemos arribado, a través de toda nuestra tarea de investigación, desarrollando cada una de nuestras consideraciones finales, como el corolario con el que culminen los puntos más álgidos, enunciados en el capítulo introductorio de nuestra Tesis. Así dicho, iniciemos...

PRIMERA CONCLUSIÓN.-

Precisamente, a guisa de un conclusión inicial, podemos afirmar que los Derechos de las Personas con algún grado y/o tipo de Discapacidad, deberán ser reconocidos como Derechos Humanos auténticos, esto es, Derechos Humanos de Primera Generación, en virtud de que tocan expresa y directamente el enfoque crucial de los Derechos Humanos: al Hombre mismo, a la persona física, al individuo, al gobernado en fin, cuyos intereses legítimos, el Estado, -cualquiera que sea su naturaleza política-, debe reconocer, respetar, promover su más irrestricto ejercicio y, sobre todo, tutelar mediante normativas claras, que devengan precisamente, en ese goce sin fronteras, ni ambages, de tales derechos, con el fin de que las personas con algún grado y/o tipo de discapacidad, no sean excluidas del trato, derechos y libertades, de que gozan todos los demás habitantes, ciudadanos o no, de un Estado moderno.

Los Derechos de las Personas con Discapacidad deben formar parte del complejo de Derechos Sociales en cualquier Estado Democrático y Social de Derecho. El fundamento de estos derechos se encuentra en el ***principio de la igualdad*** en

sus dos dimensiones: la formal y la sustancial. De igual manera, radica su sustento en ***el principio de la no discriminación***, por razón de las discapacidades de una persona. Existen dos clases de discriminación a saber: la directa y la indirecta. Los principios de igualdad y no discriminación tienen por objeto eliminar las desigualdades existentes, en especial de grupos vulnerables, como lo es el grupo de las Personas con Discapacidad.

Existen distintos ***instrumentos internacionales*** relacionados con los Derechos de las Personas con Discapacidad en los que México ha participado. Ahora bien, dentro de los Tratados Internacionales reconocidos como vinculatorios, -esto es que sí puede ser exigido su cumplimiento a los Estados signantes-, son los siguientes: Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y, en especial, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta última Convención, en opinión de expertos sentó uno de los paradigmas más importantes en los últimos años sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Cada uno de los Tratados Internacionales señalados en el párrafo antecedente forma parte, de alguna manera, de la legislación federal interna de nuestro país junto a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Ley General de Personas con Discapacidad; y asimismo, de nuestra legislación local al respecto: la Ley de Personas con Discapacidad para el Estado de Nuevo León.

Es necesario armonizar el marco legislativo federal con el internacional a fin de evitar conflictos a futuro. Aunque, por otra parte, México ha señalado en una de sus Declaraciones de la última Convención que, “en caso de conflicto alguno

sobre el derecho internacional y la legislación interna, se interpretará conforme más favorezca el derecho fundamental en cuestión”. Lo cual demuestra el compromiso ineludible de nuestro país hacia el principio fundamental del Derecho Internacional, que reza: **“pacta sunt servanda”**. (*...Entre los Estados... los convenios -pactos- deben de ser observados, de respetarse.*)

A este respecto, nos permitimos citar la **“CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”**,¹⁵⁴ cuyos resolutivos, fueron plasmados en el Convenio¹⁵⁵ a que hacemos referencia, señalando, de manera puntual, que todos los Estados que hubieron tomado parte de esta Convención, libres de todo tipo de presión, política o económica, animados sí por un espíritu de responsabilidad social y de cooperación, y convencidos de la necesidad de reconocer, tutelar y promover los derechos fundamentales de las personas con algún grado o tipo de discapacidad; y así, sustentando los trabajos de la Convención, tanto en los principios de la Carta de las Naciones Unidas, como en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los diversos Pactos,

¹⁵⁴ El presente instrumento internacional fue adoptado por la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, USA, el 13 de diciembre de 2006, mismo que fue aprobado por el Senado de la República el 27 de septiembre de 2007, lo cual consta en el Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre de 2007. Dicho instrumento entró en vigor, tanto en el ámbito internacional como para el Estado Mexicano, el 3 de mayo de 2008, previa su ratificación el 17 de diciembre de 2007 y su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008. México formuló la siguiente Declaración Interpretativa: *“Declaración Interpretativa a favor de las Personas con Discapacidad. Los Estados Unidos Mexicanos formulan la siguiente declaración interpretativa, al ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o., establece que: Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Al ratificar esta Convención los Estados Unidos Mexicanos refrendan su compromiso a favor de la promoción y protección de los derechos de los mexicanos que sufran alguna discapacidad, tanto aquellos que se encuentren en territorio nacional como en el extranjero. El Estado Mexicano reitera su firme compromiso de generar condiciones que permitan a toda persona, a desarrollarse de modo integral, así como ejercer sus derechos y libertades plenamente y sin discriminación. Consecuentemente, con la absoluta determinación de proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, los Estados Unidos Mexicanos interpretan el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención, en el sentido de que en caso de conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional habrá de aplicarse en estricto apego al principio “pro homine”, la norma que confiera mayor protección legal, salvaguarde la dignidad y asegure la integridad física, psicológica, emocional y patrimonial de las personas”.*

¹⁵⁵ Fuente de investigación: www.un.org/spanish/disabilities/convention/convention.html

Tratados y Convenios de corte internacional en materia de Derechos Humanos, mediante los cuales las naciones pertenecientes a la ONU, han reconocido y proclamado que toda persona tiene los derechos y libertades enunciados en esos instrumentos, sin distinción de ninguna índole, reafirmando así la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, tanto como la necesidad misma de garantizar que las personas con discapacidad los ejerzan plenamente y sin discriminación; de esta suerte el documento en cuestión se inicia con los siguientes preámbulos:

“Los Estados Partes en la presente Convención,

a) *Recordando los principios de la Carta de las Naciones Unidas que proclaman que la libertad, la justicia y la paz...*

...

...

...

y) *Convencidos de que una convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad y promoverá su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados,*

Convienen en lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- Propósito

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su

participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

El Convenio establece un importante cambio respecto a la forma como las sociedades consideran a las personas con discapacidad; y como la persona es el elemento clave en la toma de decisiones sobre su propia vida. Reconoce y declara taxativamente, a las personas con discapacidad, en auténticos “tenedores de derechos” y técnicamente en “sujetos de derecho”, con la capacidad de participación total en la formulación e implementación de planes y políticas que les afecten.¹⁵⁶

Según esto, *los Estados que ratificaron el Convenio están obligados legalmente a tratar a las Personas con Discapacidad no sólo como víctimas o miembros de una minoría, sino como sujetos de derecho, a quienes asisten ciertos derechos claramente definidos. Por lo tanto, tendrán que adaptar su legislación, conforme al espíritu y a la letra de las normas internacionales que se estipulen en el Tratado.*

Por otro lado, *el Tratado en cita, considera la discapacidad como el resultado de una interacción que se suscita entre un ambiente de condiciones inaccesibles y una persona, y esto, más que como un atributo inherente al individuo en cuestión. Podemos afirmar que así se reemplaza el “modelo médico” de la discapacidad, por un modelo social, de derechos humanos que se sustenta en el hecho de que es la sociedad, quien propiamente inhabilita a las personas con discapacidad, al señalarles deliberadamente, óbices y/o distinciones -injustamente-, bajo el velamen de prevenciones favorables a ellas, resultando de estas acciones, una*

¹⁵⁶ Fuente consultada: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=614>. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. DPI/2507B – Mayo de 2008

verdadera discriminación, dificultando a las personas con discapacidad, que puedan ejercer sus derechos humanos como cualquier otro ciudadano.

El Convenio ofrece a las personas con discapacidad una poderosa herramienta: la vinculatoriedad que se genera de la simple signature del citado documento: “La simple existencia del Convenio da a las personas con discapacidad y a sus organizaciones la facultad para que le digan a sus gobiernos, ‘Ustedes han aceptado estas obligaciones’ e insistir en que las cumplan”, declaró Don MacKay, Presidente del comité que redactó el tratado. ¹⁵⁷

Con todos estos antecedentes de fondo, podemos ahora sí enfocarnos a las exigencias que las distintas normativas existentes a nivel de reconocimiento internacional, de los derechos de las personas con discapacidad, imponen a los gobiernos de los Estados signantes de tales convenios, tratados y compromisos.

No se trata tan sólo de dedicarle algunas horas, o días tal vez, al análisis que esta problemática entraña, para la sana convivencia de las personas con discapacidades dentro de una sociedad cada vez más “deshumanizada”. Los eventos de corte internacional en los que se vierte la atención mundial al repaso de tales problemas, no deben quedar tan sólo en eso: eventos efímeros que pasan -muchas veces- sin dejar más huella que un documento para la historia. Es tiempo ya de acciones contundentes y eficaces, mediante las cuales esa letra deje de ser tan sólo eso: letra, destinada o a ocupar un lugar en algún volumen de una hemeroteca, o peor aún... al olvido. Es éste ya, el momento de tomar las decisiones con las cuales la letra de tales documentos, sea el sustento de acciones decididas de gobiernos y ciudadanos de todo el entorno internacional.

¹⁵⁷ *Ibíd.*...

En nuestro Estado Mexicano, el Artículo 133 de la CPEUM, nos refiere insistentemente que la normativa máxima para la República es la Constitución, las Leyes que de ella emanen, al lado de los Tratados y Convenios que el Presidente de la República signe en los Foros Internacionales y que lleven aparejada la aprobación del Senado, siempre que tales compromisos sean acordes con el espíritu y la letra de la propia Constitución. De la lectura de este artículo, podemos con toda precisión, deducir la vinculatoriedad que el contenido de este documento trae aparejada, precisamente en favor de la defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que, conforme al propio texto de la norma constitucional que taxativamente nos indica que la “máxima normativa para el Estado Mexicano, se asienta y nace, tanto en la propia Constitución como aparejadamente en las normas que de ella deriven directamente y en los Tratados Internacionales signados por el Presidente y aprobados por el Senado. Es obvio que no hay lugar a dudas, la garantía constitucional es real; falta tal vez, insistir en normas secundarias más ad hoc, para enfilas su carácter imperativo, hacia la creación de políticas públicas, con el objeto de que los gobiernos plasmen en programas y acciones contundentes, las mejoras en los equipamientos públicos, sobre todo municipales, para facilitar la accesibilidad de las Personas con Discapacidad, al ritmo de la sociedad actual.

Por otro lado, en una de las últimas adiciones y reformas a nuestra Carta Magna, podemos encontrar precisamente en el Artículo 1, una nueva dimensión para el reconocimiento, tutela y garantía de los Derechos Humanos, los cuales, bajo la perspectiva de *garantismo* efectivo, en el que los Derechos Humanos, son considerados como Derechos Fundamentales; esto es, conforme a la visión de

Luigi Ferrajoli, descrita en el centro u objetivo central de su obra referente al Garantismo:¹⁵⁸

- a) En la que los Derechos Humanos son considerados como revestidos de una naturaleza metajurídica y metaconstitucional; sin embargo, precisamente por formar parte integrante de la propia naturaleza del hombre-individuo, implican por ende una serie de características y capacidades inherentes a la persona humana, mismas que, sin ser propiamente un derecho subjetivo, constituyen sí, el elemento sustentante del derecho objetivo mismo, cuya tutela, las normativas constitucionales y legales deben de reconocer y respetar, por tratarse de una exigencia de derecho natural, que el derecho positivo debe de asumir y proteger bajo su tutela, para garantizar su más irrestricto ejercicio, en plenitud de libertad e igualdad entre todos los gobernados. Así, estos Derechos Humanos, serán ya, bajo esta consideración, verdaderos Derechos Fundamentales. Primero, por encontrar su carta de pertenencia al derecho positivo, por medio del reconocimiento constitucional; y finalmente, por constituirse en el sustento mismo de validez y vigencia de la propia normativa primigenia.
- b) De esta suerte, los Derechos Humanos así reconocidos y tratados en el sistema jurídico específico de que se trate, tendrán toda la fuerza para constituirse en el vértice de la universalidad, de la libertad y de la igualdad del ejercicio de sus derechos, que para todos los gobernados debe garantizar el Estado.

¹⁵⁸ **FERRAJOLI**, Luigi. *Derecho y Razón*. : -Teoría del Garantismo Penal-. Editorial Trotta. Quinta Ed. Madrid, 2001. Págs. 851 - 904.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Hagamos un breve análisis del texto constitucional:

“CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857 Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Reforma publicada en 10 de junio de 2011 (Denominación del Cap. I del Título I

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos ***todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales*** de los que el Estado Mexicano sea parte, ***así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse***, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia ***favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia....”***

A través de estas líneas podemos encontrar una serie de consideraciones cuyo objetivo no es otro sino, redescubrir en la persona del hombre actual: hombres, mujeres, niños, jóvenes ancianos en fin, el sustento mismo de los afanes del Derecho y todo su campo de especulación científica, política y social, así como de su más fecunda aplicación, para lograr el fin mismo del Derecho: el bien común, en un clima de tranquilidad, confianza, solidaridad y trabajo de conjunto, para lograr la paz constructiva del desarrollo comunitario armónico e integral del hombre moderno.

En este ámbito de percepción constitucional de los Derechos Humanos, se contienen todos aquéllos, cuyo reconocimiento se encuentre en la propia Constitución y en todo tipo de Tratado de corte internacional, en que México sea parte integrante, siempre que dichos Tratados sean acordes con la letra y el espíritu de la Constitución, debiendo el Estado Mexicano establecer las normas que los promuevan sin restricciones, ni menoscabos, interpretando dichas normas

relativas a los Derechos Humanos, tratando de favorecer en todo tiempo con la protección más amplia, a las personas, esto es, bajo la perspectiva del *“principium apud personam, o, pro persona”*.

El sustento constitucional para ponernos a trabajar en una normativa de fondo que asuma el compromiso de reconocer, respetar, defender y promover mediante la tutela de la ley, los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya está dado. Es real. Falta su implementación que con seriedad, claridad, eficiencia y practicidad, se plantee en normativas actualizadas y actantes que formalicen tanto la previsión legislativa, como la promoción presupuestal y operativa, para trabajar en serio, en pos de programas factibles, de tipo educativo, cultural, social, político, económico y legal, con el fin de lograr los canales de realización efectiva y eficaz, en favor de la implementación de estos compromisos que internacionalmente nuestros gobiernos han signado a los ojos del mundo, *para favorecer el desarrollo integral de las personas con discapacidad y su integración efectiva y dinámica a la sociedad y sus modernas instituciones*.

Pese a todo lo hasta aquí considerado, en México la situación sobre las personas con discapacidad resulta bastante delicada y grave. A pesar de la intensa y progresiva incorporación a la legislación vigente de los Derechos de las Personas con Discapacidad, esto no se ha traducido con la suficiencia necesaria en políticas públicas eficientes y eficaces que reduzcan de manera real la actual situación de discriminación y exclusión que vive este sector poblacional. Lo anterior quedó demostrado con el análisis de pruebas cuantitativas y cualitativas de parte del sector gubernamental (INEGI) y Asociaciones Civiles que realizan Diagnósticos periódicos sobre la situación de los discapacitados en nuestro País.

La *discriminación directa* hacia las Personas con Discapacidad se pone de manifiesto, en distintas dimensiones. Algunas de ellas son la inaccesibilidad de los espacios públicos, negación de empleos en razón de las discapacidades, inequidad en los servicios educativos, inaccesibilidad en el transporte público, entre otros más.

La *discriminación indirecta*, por su parte, se manifiesta a través de inadecuados espacios públicos donde las personas con discapacidad puedan desarrollarse libremente conforme al principio de vida independiente y accesibilidad universal. Los mecanismos más eficientes para reducir los impactos de la discriminación en este ámbito se encuentran en la progresiva incorporación de las Normas Oficiales Mexicanas en los edificios y lugares públicos, mismas que deberán ser difundidas profusamente, para que su vinculatoriedad se haga efectiva.

Se deben tomar en cuenta las experiencias comparadas en países con similitudes al nuestro, con el fin de elaborar políticas públicas eficientes y eficaces que mejoren la calidad de vida de las personas con discapacidad. En este sentido, las propuestas que circundaron en la presente investigación propusieron un mejoramiento de las políticas públicas enfocadas a incluir los principios de *vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad*.

Basados en los anteriores principios deberán establecerse directrices sencillas y claras para la elaboración de cualquier política pública que pretenda aplicar el gobierno a este sector poblacional. No basta el reconocimiento de los derechos, es necesario hacerlos efectivos mediante instrumentos accesibles, idóneos, rápidos y eficientes.

Además, con el fin de evitar conflictos en la ciudadanía acerca del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones en materia de discapacidad, es necesario asimismo, crear Mecanismos de Resolución Pacífica de Controversias como la mediación y el arbitraje (actualmente denominados MASCS), y así evitar el desgaste en un proceso litigioso y pesado para todos, particularmente para las partes, cuando se trata de personas discapacitadas.

Tenemos un marco constitucional perfectamente definido, tenemos la signatura de muy diversos tratados internacionales, mediante los cuales se reconocen los derechos de las personas con discapacidades diversas, tenemos la facilidad de allegarnos a modelos internacionales, decidámonos ahora a dar el consiguiente paso: Redactar leyes con un sentido moderno, de aplicación efectiva, capaces de realizar el sueño de toda persona con algún grado y/o tipo de discapacidad, pensemos que quizás con el tiempo, todos nosotros estaremos en esa misma situación por la que ahora abogamos. La perspectiva del tiempo nos dará la pauta para lograr ahora, lo que con la edad será nuestro diario vivir: el deterioro más o menos agresivo para cada quien según el caso, pero eso sí, definitivamente ineludible y progresivo para todos, cuyo resultado será algún grado o tipo de discapacidad. ¡Hagamos ahora que podemos, lo que será la tabla de salvación para nuestra propia discapacidad de mañana!

SEGUNDA CONCLUSIÓN.-

Como ya se veía en el Capítulo Introductorio, un segundo punto de ataque de nuestra investigación lo constituyen las cuestiones técnico-jurídicas, precisamente en el sentido de analizar los diversos parámetros internacionales bajo los cuales se puede considerar el fenómeno de la discapacidad, *con el objeto de lograr una justa medida-media*, para abordar de manera directa, nuestro objetivo final, que

consiste en promover una serie de medidas y estrategias *para lograr un normativa adecuada al momento y las circunstancias de la vida actual, en favor de allanar lo más posible, el camino de la igualdad en el trato a las personas con algún tipo y/o grado de discapacidad*, a la vez que promover su inserción -sin reservas sociales, ni mucho menos jurídicas, en la medida de sus propias posibilidades-, precisamente *en función de sus capacidades, con las cuales estas personas logran vencer su discapacidad y asumen el reto del desarrollo integral de sus circunstancias personales, para aplicarse al desarrollo de su comunidad*.

En este sentido, como ya se analizó en nuestro trabajo, el ingente desarrollo de perspectivas, normativas y tratados de corte internacional, para zanjar el tema de la eliminación de las diferentes formas de discriminación en los Estados miembros de la ONU y otros Organismos Internacionales, de los cuales México es participante activo; a pesar esos esfuerzos dijimos, en nuestro Estado mexicano, los avances en tal sentido, se antojan lentos y, de alguna manera, tal vez fuera de tiempo, en virtud de que apenas en el año 2003 nace la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación que afecta a las personas con discapacidad; y hasta el año 2005 se creó la Ley General de las Personas con Discapacidad, ambas en el ámbito federal, normativas que, sin negar que abren una puerta a posibles soluciones para combatir esos desórdenes, sin embargo aún falta mucho camino por recorrer en el terreno de las definiciones y edición de normativas claras y efectivas; pero tal vez, mucha más falta hace ahora ya, iniciar un camino de implementación de estructuras fehacientes, tanto en lo físico, como en lo económico y sobre todo en lo presupuestal, hacia una real previsión y provisión adecuadas, para dar vida a dichas nacientes normativas.

Pasemos ahora a un análisis sucinto sobre la muy reciente y por ende, casi desconocida ***Ley de la Protección de los Derechos de las Personas con***

Discapacidad, que a nivel Local, en Nuevo León apenas fue emitida y publicada en el mes de julio del año próximo-pasado de 2014.

A pesar de los manifiestos avances en cuanto al reconocimiento de los elementos que marcan una incapacidad y los derechos que asisten a las personas con discapacidad, podemos señalar **dos grandes carencias** de que adolece la presente normativa:

Primera.- Todo el corte normativo de **la citada Ley Estatal, apunta a una naturaleza más bien reglamentaria**, que a una normativa de naturaleza legislativa técnicamente dicha. En esta Ley, se habla sin cesar, de las intenciones y deseos de lograr un orden en el sentido del tema tratado. Sin embargo, los esfuerzos normativos, sólo apuntan a una reglamentación, más o menos bien fundada y sustentada jurídicamente, pero que al final, deja descubierto el punto más importante de una ley: marcar su carácter eminentemente coercitivo, sancionando con la definición de diferentes tipos de infracciones y delitos; a la vez que marcando las correspondientes sanciones punitivas del caso. No existe nada al respecto en la citada normativa, que por lo mismo, se convierte en un reglamento, más que en una “*perfecta lex*”.

Todos los organismos con que se implementarán a través de la normativa en cita, tienen un carácter eminentemente administrativo, dependiente únicamente de la decisión del Ejecutivo, tanto su creación, como la definición de sus funciones y atribuciones, pero obviamente, sin poderles, por lo mismo, investir del aspecto jurisdiccional correspondiente, mediante el cual alguno de esos organismos, como sería específicamente **la Procuraduría de la Defensa de las Personas con Discapacidad**, pueda sustentar acciones efectivamente, dentro de un ámbito de jurisdicción y competencia ad hoc. El papel del Procurador, se reduce tan sólo a

cuidar que no haya desmanes en función de la discriminación hacia las personas con discapacidad,... Pero, de ninguna manera la normativa en cuestión le faculta para actuar de manera directa, como una auténtica autoridad en el ramo, sino que su actuación al respecto, sólo será canalizar todo tipo de quejas, a “la autoridad correspondiente”.

Esto obviamente, suena a pérdida de tiempo, porque para ese caso, la propia persona afectada o sus allegados, pueden acudir a denunciar los abusos cometidos, ante dicha “autoridad correspondiente”, que obviamente, no es otra sino el Procurador General de Justicia. En pocas palabras, pareciera ser que tan sólo se trata de crear una figura administrativa de relumbrón político, para tratar de salir del paso, que en nada beneficia a los verdaderamente afectados.

Segunda- El Procurador de la Defensa de las Personas con Discapacidad, debe estar revestido de una autoridad efectiva, esto es, con jurisdicción y competencia efectivamente definidas, para enfrentarse al abuso y desorden con la autoridad “*stricte dicta*” para REPRIMIRLO. Claro que *para esto es necesario, que su creación sea por aprobación del Congreso Local; eso sí, a propuesta del Ejecutivo*. Esto implicaría ajustarse al espíritu constitucional local, que exige que por ejemplo el Procurador General de Justicia, sea designado a través de un proceso como el citado. Con estas medidas se dotaría de una capacidad de acción efectiva para eliminar la discriminación, al Procurador de la Defensa de las Personas con Discapacidad, que es precisamente, la naturaleza técnico- jurídica de un Procurador.

Dicho órgano de autoridad actuará con la ley en la mano, de manera directa. Se marcaría de forma clara su designación, su permanencia en el ejercicio de su gestión y el término de su tiempo en el cargo; no como actualmente se describe,

que todo depende de la voluntad del Ejecutivo para su designación y/o destitución. Pero,... más aún, en la normativa actual aparece con un sometimiento al Titular del DIF y su Consejo Directivo. Lo que sí no es comprensible, es el por qué deba un Procurador de la Defensa de las Personas con Discapacidad, depender, a guisa de empleado, del titular del DIF, -ni siquiera del propio Ejecutivo, sino de ¡¡¡un Organismo Descentralizado!!!-. Esto a nuestra consideración es un verdadero despropósito legislativo. Tal vez no hubo un análisis de fondo de la propuesta de la tal figura, para plasmarla de esta desafortunada manera en una “ley”.

La Procuraduría en cuestión, al efecto debe tener autonomía, basada en su autosuficiencia presupuestal, con patrimonio propio, precisamente para poder actuar sin reservas, ni compromisos lesivos de su autoridad. Para poder combatir en caso necesario, a los propios órganos de los diversos rangos de gobierno: federal, estatal y/o municipal, quienes casi en un mayor porcentaje, son los responsables de la discriminación directa que sufren, o indirecta, a la que son sometidas muchas veces sin remedio, las Personas con Discapacidad, ya por acción discriminatoria directa o por omisión de acciones que provocan tal discriminación. Para lograr lo anterior, sería necesario que el propio Congreso Local, asignara en el momento oportuno, el presupuesto formal a dicho organismo, a través de la Ley de Ingresos y Egresos del Estado.

COROLARIO FINAL.-

Para nosotros, lo más importante no se centra tanto en una crítica de lo que existe; todo lo contrario, el resultado de nuestro análisis apunta hacia el reconocimiento de los esfuerzos hasta ahora realizados por las distintas autoridades de nuestro País al respecto, a fin de dar con las instituciones más idóneas para llevar adelante los esfuerzos por el reconocimiento de los derechos de los discapacitados y su natural vocación a la igualdad.

Igualdad de oportunidades para vivir y experimentar sin óbices, discriminación ni ambages, las posibilidades de crecimiento y desarrollo integrales tanto de su personalidad, como de sus cualidades que le signifiquen el poder encontrar, bajo las mismas condiciones de universalidad e igualdad de que gozan los demás, las oportunidades para insertarse activamente en su comunidad social.

Quizá uno de los puntos neurálgicos en este proceso resulte ser la transformación cultural de respeto, tolerancia y equidad en las oportunidades de las personas discapacitadas. Este proceso cultural es el más difícil de modificar y se requiere adoptar políticas públicas que promuevan la cultura de la no discriminación hacia los discapacitados.

Es necesario reconocer que actualmente, lo más significativo es “la culturización”, que sobre el tema que hoy nos ocupa, se haya venido incrementando en todos los rincones de México, con el transcurrir simple del tiempo, dando por resultado una concienciación social muy importante, como actitud cultural social del pueblo mexicano, favorable a eliminar los obstáculos que hacen que las personas con

discapacidad sean relegadas consciente o inconscientemente por el común de los ciudadanos, esto es, por la propia sociedad. Hace unos cuantos años nadie reparaba siquiera en estos problemas que aquejan al discapacitado. Existe ya actualmente, una preocupación por resolver de manera proactiva esos problemas que antiguamente el discapacitado enfrentaba en soledad. La sociedad ha hecho suyos esos escollos que de manera recurrente sometían al discapacitado, al olvido y al descuido gubernamental, porque socialmente, esos problemas carecían de la importancia que ahora reclaman de la conciencia social y que se pueden convertir en el acicate para el gobernante.

Afortunadamente es común encontrarse con servicios especiales para discapacitados, lugares especialmente diseñados para discapacitados, determinado tipo de estrategias de servicio tanto de instituciones de gobierno, como de instituciones particulares: en algunos Bancos, por ejemplo, hay líneas especiales para el servicio de los discapacitados, en el transporte público hay igualmente una serie de medidas para facilitar su uso a los discapacitados, etc.

Sin embargo, estas prevenciones no son observadas en todo, ni por todos. Más aún, algunos reglamentos municipales al parecer obstruyen el camino a la satisfacción de las necesidades del discapacitado. Por ejemplo, se va extendiendo en muchos lugares de estacionamiento público, que quien no traiga la placa o el gafete de discapacitado, no pueda hacer uso de los lugares especiales para tal efecto. La excusa que dan quienes cuidan el orden en tales lugares, es que: “el reglamento de tránsito marca que debe llevar la placa o el gafete, si no, entonces se procederá a recoger el auto con la grúa, o a levantar la infracción correspondiente”. Esto, a todas luces es incongruente con el espíritu de artículo primero constitucional y contra el espíritu mismo de las normativas existentes, en virtud de que el uso de tales lugares y/o servicios, está destinado a las personas

discapacitadas, (de nueva cuenta el principio “*pro persona*”,) no al auto, o herramienta en que se traslada o utiliza dicha persona con discapacidad. Claro está, que también hay gente que abusa, al utilizar estos sitios; pero eso es muy distinto, a prohibirle mediante un reglamento, a un discapacitado, cuando demuestra serlo, que utilice esos lugares destinados precisamente para él... y todo porque no porte el distintivo, -muchas veces motivo mismo de discriminación- que el reglamento exige.

A dónde nos conducen estas reflexiones? Precisamente a buscar afanosamente, a través de la solidaridad social y con la fuerza de la ley, que los Organismos Públicos y las Instituciones Privadas asuman como una más de sus cargas y atribuciones, la planeación de programas con los cuales se den soluciones a los problemas que dificultan y/o imposibilitan la inserción social efectiva de las Personas con Discapacidad, bajo la perspectiva de considerar estas discapacidades como un problema social a resolver de manera prioritaria, y no como una desgracia de tipo personal, con la que el discapacitado tiene que cargar, ajena a las labores y cargas que una sociedad y sus gobiernos deben afrontar.

Es ciertamente gratificante observar que a diario nacen instituciones sociales con la mira de arribar a las vías de solución que allanen el camino a quienes padecen algún tipo de discapacidad. Así también es consolador el constatar que la conciencia de la clase política de los más diversos rumbos del mundo, haga hincapié en la búsqueda de soluciones a estos problemas reales.

Hay algo empero, que aún falta por reconocer, por redefinir, por replantear, para empezar a buscar adecuada, solidaria y convenientemente un camino que conduzca al logro de los objetivos aquí planteados en este trabajo de investigación y análisis:

- a) **Educación en la cultura del reconocimiento** de los problemas reales que enfrentan las personas con discapacidad,
- b) **Conciencia de la necesidad de asumir con empatía** esa corresponsabilidad de búsqueda de soluciones reales a estos problemas de los discapacitados, porque más temprano que tarde, serán igualmente **nuestros problemas**.
- c) **Aportar con ideas y propuestas, a través de las iniciativas de ley**, las mejoras y actualizaciones necesarias a nuestro marco normativo, para integrar en un auténtico Estado de Derecho y Cultura de la Legalidad, nuestra realidad social y jurídica en pro de la defensa de los derechos de los discapacitados.
- d) **Participar activa y solidariamente** de los esfuerzos de las Instituciones Sociales y de Gobierno, para hacer realidad las estructuras sociales, laborales y demás, y asimismo los equipamientos físicos que nuestras ciudades, en especial nuestras grandes ciudades, requieren para que las personas con discapacidad puedan sumarse activamente a la vida productiva de esas comunidades.
- e) **Respetar y hacer respetar a nuestros hijos primero y después, a todo aquel que así lo requiera**, esta Cultura de la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad, pensando que algún día no lejano, tal vez seamos nosotros mismos parte de ese rango social de las personas con discapacidad. Como diría Luigi Ferrajoli, se trata del derecho de los más débiles frente al derecho del más fuerte que regiría en su ausencia, pero sabemos que en condiciones de equidad y justicia social, los derechos de los discapacitados deben dejar ser meras declaraciones retóricas y postulados inacabados para convertirse en normas reales y efectivas que no solamente otorguen dádivas, sino que

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

brinden alternativas y condiciones efectivas de igualdad de oportunidades para todas las personas en la sociedad mexicana.

- f) Finalmente, recordemos que el Derecho, aun no siendo un valor en sí mismo, es sin embargo, la puerta más idónea para alcanzar los derechos sociales más ansiados por el Hombre Moderno. Recordemos que: “Ubi Ius, ibi Pax”. (“Donde se asienta el Derecho, ahí se encuentra la Paz”)

En la Primavera del año 2015,
Monterrey, Nuevo León, 25 de marzo.

LIC. JUAN CARLOS TOLENTINO FLORES

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

ANEXOS

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

ANEXO I

Distribución porcentual de la población con discapacidad según causa de la discapacidad para cada entidad federativa, 2000¹⁵⁹.

Entidad federativa	Población con discapacidad	Nacimiento	Enfermedad	Accidente	Edad avanzada	Otra causa	No especificado
Estados Unidos Mexicanos	2 241 193	19.4	31.6	17.7	22.7	1.9	6.7
Aguascalientes	23 147	23.1	28.5	15.0	23.3	2.1	8.0
Baja California	44 707	19.6	30.8	20.4	14.6	3.0	11.5
Baja California Sur	8 338	22.5	32.6	19.9	14.5	2.7	7.8
Campeche	21 012	18.1	29.8	17.2	25.8	2.8	6.4
Coahuila de Zaragoza	50 299	19.9	33.2	19.0	18.7	2.3	7.0
Colima	17 742	19.2	31.1	20.6	20.7	1.8	6.7
Chiapas	61 597	21.7	31.8	14.6	20.3	1.7	9.9
Chihuahua	68 137	18.9	30.5	20.1	21.6	1.4	7.6
Distrito Federal	188 443	18.8	32.5	19.5	20.9	2.2	6.1
Durango	41 905	17.2	32.7	18.1	21.8	1.4	8.8
Guanajuato	115 001	19.3	30.3	16.4	25.7	2.0	6.4
Guerrero	67 936	17.3	29.5	16.8	28.6	1.4	6.4
Hidalgo	59 845	19.7	31.3	16.9	25.0	1.8	5.3
Jalisco	162 257	19.7	30.7	18.9	22.6	1.7	6.4
México	240 498	21.9	30.2	20.5	18.3	2.0	7.1
Michoacán de Ocampo	104 555	18.3	31.5	16.6	25.0	1.6	7.1
Morelos	41 153	19.0	29.1	18.3	24.8	1.8	7.0
Nayarit	29 551	18.3	33.8	15.2	25.3	1.7	5.7
Nuevo León	81 463	19.0	35.0	17.4	19.5	2.0	7.1
Oaxaca	85 357	17.1	30.0	15.0	30.8	1.6	5.5
Puebla	110 922	20.3	29.6	16.9	25.5	1.4	6.3
Querétaro Arteaga	28 187	19.2	30.5	17.4	24.6	1.7	6.6
Quintana Roo	14 473	24.8	28.6	15.3	22.6	3.1	5.7
San Luis Potosí	62 698	18.5	30.8	16.7	26.4	2.0	5.5

¹⁵⁹ Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de datos de la muestra censal.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Sinaloa	59 035	20.5	35.3	16.1	18.7	1.8	7.6
Sonora	51 073	20.6	35.3	16.1	16.1	1.7	10.3
Tabasco	58 609	16.2	33.4	14.0	26.2	4.4	5.8
Tamaulipas	59 974	19.2	33.1	19.2	20.5	1.9	6.1
Tlaxcala	18 652	19.8	30.3	19.1	24.3	1.2	5.3
Veracruz de Ignacio de la Llave	172 835	19.2	32.9	17.6	22.7	2.0	5.7
Yucatán	55 836	17.8	33.4	14.2	27.0	2.2	5.3
Zacatecas	35 956	18.5	32.9	15.8	24.9	0.9	6.9



ANEXO II

Población con discapacidad por entidad federativa según grandes grupos de edad, 2000¹⁶⁰.

Entidad federativa	Total	0 a 14 años	15 a 64 años	65 y más años	No especificado
Estados Unidos Mexicanos	1 795 300	235 969	915 142	628 825	15 364
Aguascalientes	17 021	2 707	8 227	5 977	110
Baja California	35 103	5 255	18 967	10 669	212
Baja California Sur	6 835	919	3 709	2 159	48
Campeche	15 778	1 998	8 204	5 479	97
Coahuila de Zaragoza	46 558	5 949	24 635	15 656	318
Colima	13 022	1 532	6 659	4 731	100
Chiapas	49 823	8 412	26 162	14 826	423
Chihuahua	56 187	6 520	28 997	20 273	397
Distrito Federal	159 754	17 015	82 399	59 772	568
Durango	32 052	4 100	16 092	11 592	268
Guanajuato	88 103	12 780	42 297	32 099	927
Guerrero	50 969	6 864	24 766	18 357	982
Hidalgo	47 176	6 654	23 634	16 385	503
Jalisco	138 308	17 695	67 551	51 811	1 251
México	189 341	29 702	106 035	52 414	1 190
Michoacán de Ocampo	85 165	10 904	40 412	32 639	1 210
Morelos	30 195	3 536	14 925	11 417	317
Nayarit	21 600	2 747	10 723	7 996	134
Nuevo León	69 765	8 108	37 007	24 332	318
Oaxaca	65 969	8 594	31 850	24 651	874
Puebla	82 833	11 666	40 709	29 808	650

¹⁶⁰ FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de datos.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Querétaro Arteaga	22 165	3 573	10 788	7 614	190
Quintana Roo	12 186	2 199	6 939	2 989	59
San Luis Potosí	48 190	6 338	22 838	18 408	606
Sinaloa	48 370	6 284	25 398	16 368	320
Sonora	42 022	5 499	21 646	14 644	233
Tabasco	38 558	4 929	21 230	12 075	324
Tamaulipas	52 484	5 850	26 884	19 303	447
Tlaxcala	12 498	1 861	6 130	4 458	49
Veracruz de Ignacio de la Llave	137 267	16 567	71 403	47 669	1 628
Yucatán	47 774	5 204	23 316	18 998	256
Zacatecas	32 229	4 008	14 610	13 256	355

ANEXO III

Población con discapacidad por grupos de edad según sexo, 2000

Grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres
Total	1 795 300	943 717	851 583
0 a 4 años	44 629	24 047	20 582
5 a 9 años	89 159	49 345	39 814
10 a 14 años	102 181	56 135	46 046
15 a 19 años	91 396	51 552	39 844
20 a 24 años	88 444	50 834	37 610
25 a 29 años	83 611	49 348	34 263
30 a 34 años	83 081	49 307	33 774
35 a 39 años	82 503	48 980	33 523
40 a 44 años	85 135	49 288	35 847
45 a 49 años	89 698	50 155	39 543
50 a 54 años	98 213	53 516	44 697
55 a 59 años	97 126	52 469	44 657
60 a 64 años	115 935	59 907	56 028
65 a 69 años	122 802	61 286	61 516
70 y más años	506 023	230 484	275 539
No especificado	15 364	7 064	8 300

FUENTE: INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Base de datos.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

ANEXO IV

Porcentaje de la población con discapacidad según tipo de discapacidad para cada entidad federativa, 2000¹⁶¹.

Entidad federativa	Motriz	Auditiva	Del lenguaje	Visual	Mental	Otra
Estados Unidos Mexicanos	45.3	15.7	4.9	26.0	16.1	0.7
Aguascalientes	49.5	14.7	3.6	21.5	18.1	1.1
Baja California	55.7	12.0	3.4	16.3	17.6	0.7
Baja California Sur	48.0	13.9	4.3	22.2	18.9	0.6
Campeche	40.5	15.0	5.3	37.7	13.9	0.6
Coahuila de Zaragoza	51.3	13.8	3.4	21.4	16.1	0.6
Colima	46.0	15.4	3.9	29.2	14.6	1.1
Chiapas	40.3	14.9	8.7	28.0	15.7	0.5
Chihuahua	51.8	15.2	3.6	20.7	15.6	0.5
Distrito Federal	50.3	16.2	3.1	19.8	17.2	0.9
Durango	51.3	14.1	3.7	23.9	14.7	0.5
Guanajuato	47.6	15.4	4.1	26.1	15.2	0.8
Guerrero	42.1	16.6	7.8	27.6	15.4	0.3
Hidalgo	38.8	19.0	6.4	31.2	14.5	0.8
Jalisco	48.5	14.6	3.4	22.3	18.2	0.9
México	45.2	15.4	4.5	23.8	17.5	1.2
Michoacán de Ocampo	44.9	17.2	4.8	26.8	14.9	0.8
Morelos	43.5	17.8	4.8	28.1	15.1	1.1
Nayarit	43.1	16.5	4.6	28.1	16.9	0.7
Nuevo León	50.9	13.1	3.6	21.8	17.3	0.6
Oaxaca	37.8	18.7	7.4	31.2	13.8	0.4
Puebla	43.1	17.6	6.5	26.8	14.6	0.6
Querétaro Arteaga	45.6	15.6	4.5	25.5	16.1	1.2
Quintana Roo	37.8	14.5	6.5	34.6	15.6	0.6
San Luis Potosí	42.4	17.8	5.4	29.5	15.1	0.8
Sinaloa	45.7	13.9	5.2	23.0	19.8	0.6
Sonora	50.1	13.9	4.1	21.7	17.4	0.6
Tabasco	33.3	12.8	6.0	43.5	15.4	0.4
Tamaulipas	48.0	14.0	4.9	24.9	15.9	0.5
Tlaxcala	45.5	17.4	5.7	25.9	14.0	0.8
Veracruz de Ignacio de la Llave	38.3	16.9	6.5	32.7	15.0	0.4
Yucatán	41.3	15.1	4.5	37.0	14.1	0.7
Zacatecas	46.1	17.0	4.3	26.3	15.3	0.4

NOTA: La suma de los distintos tipos de discapacidad puede ser mayor a cien por la población que presenta más de una discapacidad.

¹⁶¹ FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de datos.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

ANEXO V

Distribución porcentual de la población con discapacidad según condición de

Entidad federativa	Población con discapacidad	Derechohabiente	No derechohabiente	No especificado
Estados Unidos Mexicanos	1 795 300	44.9	53.9	1.2
Aguascalientes	17 021	58.6	40.5	0.9
Baja California	35 103	59.0	38.2	2.7
Baja California Sur	6 835	62.0	37.0	1.0
Campeche	15 778	44.9	54.3	0.8
Coahuila de Zaragoza	46 558	70.4	28.9	0.8
Colima	13 022	49.7	49.5	0.7
Chiapas	49 823	25.5	72.7	1.8
Chihuahua	56 187	58.1	40.4	1.5
Distrito Federal	159 754	60.8	37.7	1.5
Durango	32 052	53.8	44.9	1.3
Guanajuato	88 103	35.4	63.2	1.4
Guerrero	50 969	25.1	73.8	1.2
Hidalgo	47 176	30.5	68.6	0.9
Jalisco	138 308	45.1	53.6	1.3
México	189 341	46.2	52.7	1.1
Michoacán de Ocampo	85 165	30.3	68.6	1.1
Morelos	30 195	43.4	55.3	1.3
Nayarit	21 600	46.3	53.0	0.7
Nuevo León	69 765	69.0	29.4	1.6
Oaxaca	65 969	23.4	75.2	1.5
Puebla	82 833	29.2	70.0	0.9
Querétaro Arteaga	22 165	45.0	53.8	1.2
Quintana Roo	12 186	45.9	52.8	1.2
San Luis Potosí	48 190	39.0	60.0	1.1
Sinaloa	48 370	57.4	41.6	1.0
Sonora	42 022	60.5	38.1	1.3
Tabasco	38 558	31.8	67.3	0.8
Tamaulipas	52 484	51.4	47.0	1.6
Tlaxcala	12 498	34.1	64.7	1.2
Veracruz de Ignacio de la Llave	137 267	38.7	60.5	0.8
Yucatán	47 774	53.4	45.9	0.7
Zacatecas	32 229	31.8	67.0	1.1

FUENTE: INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Base de datos.

derechohabencia a servicios de salud para cada entidad federativa, 2000

BIBLIOGRAFÍA

- AHLF** ORTÍZ, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Oxford, México, 2006.
- AYALA** SÁNCHEZ, Alfonso, *Igualdad y conciencia (Sesgos implícitos en constructores e intérpretes del derecho)*, IIJ, UNAM, México, 2008.
- BECERRA** RAMÍREZ, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, UNAM, IIJ, México, 2006.
- _____, *Derecho Internacional Público*, UNAM, IIJ, México, 1991.
- _____, *Derecho Internacional Público*, Mac Graw Hill, UNAM, México, 1997.
- BILBAO** UBILLOS, Juan María y REY MARTÍNEZ, Fernando, “El principio constitucional de la igualdad en la jurisprudencia española” en CARBONELL, Miguel (comp.), *El principio constitucional de la igualdad. Lecturas de introducción*, CNDH, México, 2003, pp. 110-116.
- BURGOA** ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 2004.
- BUSTELO**, Mara, “Actores de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con discapacidad” en GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: por una cultura de la implementación*, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2007.
- CAMPOY** CERVERA, Ignacio, *Igualdad, no discriminación y discapacidad*, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2008.
- CARBONELL**, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, México, 2002.
- _____, *Una historia de los derechos fundamentales*, Porrúa, CNDH, UNAM, México, 2005.
- _____, *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, IIJ, UNAM, México, 2007.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

_____, *Estudio para la reforma a la ley federal para prevenir y eliminar la discriminación*, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, CONAPRED, México, 2006.

_____, *Ley General para Prevenir y Eliminar la discriminación comentada*, CONAPRED, México, 2006.

CISNEROS FARÍAS, Germán, *Teoría del derecho*, Trillas, México, 2001.

_____, *La interpretación de la ley*, Trillas, México, 2003.

_____, *500 Aforismos jurídicos vigentes*, FACDyC, UANL, San Nicolás de los Garza, Nuevo León, 2001.

_____, *Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías (Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad)*, (3ª ed.) IMSERSO, Madrid, 1997.

COURTIS, Christian, “Legislación y las políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino” en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, CONAPRED, CNDHDF, IIJ, México, 2006.

DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos, “El desarrollo del derecho a la no discriminación en el sistema de derechos humanos de las naciones unidas” en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, CONAPRED, CNDHDF, IIJ, México, 2006.

DUBY, Georges y MANDROU, Robert, *Historia de la civilización francesa*, FCE, México, 1981.

ESTER ANAU, Flavia, “Políticas Públicas, discapacidad y ruralidad” en GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: por una cultura de la implementación*, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2007.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.

_____, *Derecho y razón, Teoría del Garantismo Penal*, Trotta, Madrid, 1998.

FIX-FIERRO, Héctor, "Comentario al Artículo 1º de la CPEUM", en CARBONELL, Miguel (comp.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada y concordada)*, UNAM, IJ, Porrúa, México, 2004, pp. 1-18.

GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Teoría de los derechos humanos*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, 1991.

GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 2002.

GARCÍA VERASTEGUI, Matilde y GISPERT PELÁEZ, Othmar, "Acerca de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" en GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: por una cultura de la implementación*, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2007, pp. 24-31.

GIMÉNEZ GLUCK, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.

GÓMEZ ROBLEDO, Juan Manuel, "Antecedentes y contenido de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad" en GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: por una cultura de la implementación*, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2007, pp. 19-23.

GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: por una cultura de la implementación*, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2007.

HERDEGEN, Matthias, *Derecho Internacional Público*, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, México, 2005.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

- ISLAS AZAIS**, Héctor, *Lenguaje y Discriminación (Cuadernos de la igualdad No.4)*, CONAPRED, México, 2005.
- JELLINEK**, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, IIJ, UNAM, México, 2000.
- LAPORTA**, Francisco, “El principio de la igualdad: introducción a su análisis” en *Sistema*, No. 67, Madrid, 1985, pp. 20-31.
- MARGADANT**, Guillermo, *Panorama de la historia universal del derecho*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ**, Paloma, “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las personas con discapacidad, suscrita en la ciudad de Guatemala”, en *Revista de Derecho Privado*, Nueva Época, Año I, Número 3 Septiembre-Diciembre IIJ, UNAM, México, 2002, pp. 115-121.
- MOLINA TOLEDO**, Pamela, “El papel de la sociedad civil en la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad” en GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: por una cultura de la implementación*, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2007.
- NORIEGA CANTÚ**, Alfonso, *Los derechos sociales. Creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, UNAM, IIJ, México, 1988.
- PÉREZ PORTILLA**, Karla, *El principio de igualdad: alcances y perspectivas*, IIJ, UNAM, CONAPRED, México, 2005.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA**, Jesús, “Una idea teórica de la no discriminación” en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, UNAM, CONAPRED, CNDHDF, IIJ, México, 2006, pp. 43-45.
- ROJINA VILLEGAS**, Rafael, *Compendio de derecho civil (Introducción, personas y familia)*, Porrúa, México, 2002.
- SALDAÑA**, Javier, “La dignidad de la persona. Fundamento del derecho a no ser discriminado injustamente” en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.),

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

**HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

Derecho a la no discriminación, UNAM, CONAPRED, CNDHDF, IIJ, México, 2006.

SANTIAGO JUÁREZ, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, IIJ, UNAM, México, 2007.

VV. AA., *Instrumentos de tutela y justicia constitucional (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional)*, IIJ, UNAM, México, 2002.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y **MATUTE GONZÁLEZ**, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2003.

BIBLIOGRAFÍA SECUNDARIA

Agenda de Derechos Humanos, CNDH, México, 2006.

Atlas: global resources for persons with intellectual disabilities: 2007, World Health Organization, Geneva 27, Switzerland, 2007.

Boletín Oficial del Estado No. 289, España, Miércoles 3 diciembre 2003.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969.

Exposición de motivos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Global Corruption Report 2008 (Corruption in the Water Sector), Transparency International, Cambridge University Press, United Kingdom, 2008.

Información Básica sobre el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED, México, 2005.

Informe Anual 2005 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU, New York, 2005.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004, CNDH, México, 2005.

Informe sobre la salud en el mundo 2001. Salud mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas, OMS, Sadag, Francia, 2001.

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL DOCTORADO EN DERECHO

HACIA UN MARCO NORMATIVO GARANTISTA DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Informe 2008 de la Relatora Especial de la Comisión de Desarrollo Social sobre la supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Manual para la integración de personas con discapacidad en las instituciones de educación superior, ANUIES, SEP, México, 2001.

Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007.

Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2006.

Tabulados Temáticos sobre la población con discapacidad, XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, 2001.

The Who Newsletter on disability and rehabilitation, disability data counts, WHO, Issue No. 3, January 2008.

The Who Newsletter on disability and rehabilitation, disability data counts, WHO, Issue No. 4, April 2008, p. 3.

BIBLIONET

<http://sinais.salud.gob.mx/cemece/interior/fic/cif/index.html>

<http://www.who.int/classifications/icf/site/onlinebrowser/icf.cfm?version=5>

<http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=13&pid=534>

<http://www.conapred.org.mx/acerca/acerca.html>

<http://www.who.int/disabilities/publications/newsletter/4th%20DAR%20Newsletter%20final.pdf>

http://ceidas.org/documentos/Centro_Doc/Encuesta_Nacional_Discriminacion_2005_CONAPRED.pdf

<http://dif.sip.gob.mx/discapacidad/?contenido=214>

<http://www.un.org/esa/socdev/enable/diswpa00.htm>

**LEGISLACIÓN NACIONAL, INTERNACIONAL, COMPARADA E
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES NO VINCULANTES**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
- Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad - Naciones Unidas
- Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad
- Declaración de los Derechos del Retrasado Mental
- Declaración de los Derechos de los Impedidos
- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León
- Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el año de 2008.
- Ley de Personas con Discapacidad del Estado de Nuevo León
- Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación
- Ley General de las Personas con discapacidad
- Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.